102-03799/

MEMORANDA TO CABINET

A DRAFTER'S GUIDE

Updated
June 2000

CONTENT

TABLE OF CONTENTS

Preface
Need-to-know information for senior management
Consultation with other Departments
Other points
Financial Information
The Auditor General
Communications
Format
Procedural Rules

A. THE MEMORANDUM TO CABINET: THE MINISTER'S DOCUMENT

What is an MC? A-1
When to prepare an MC A-1
The Cabinet Decision-Making Process A-1
Policy Development A-3
Policy Review A-3
Communications Review A-3
Ratification A-3
Decision A-4
The Role of the MC in Cabinet and its Committees A-4
What does an MC look like and why? A-5

B. DRAFTING THE MEMORANDUM TO CABINET

Introduction B-1
Drafting the Ministerial Recommendations (MR) B-2
Title B-3
Issue B-4
Recommendations B-5
Financial Information B-6
Rationale B-7
Consultation and Perspectives B-8
Federal-Provincial Considerations B-9
Departmental Positions B-10
Environmental Considerations (if applicable) B-13
Problems and Strategies B-14
Drafting the Analysis Section B-16
The Analysis B-17
Your aim as a Drafter B-17
Table of Contents B-17
Legal Analysis B-18
Background B-19
Considerations B-20
Options B-22
Financial information in the MC B-24
Some general drafting guidelines to remember B-25
Drafting financial information B-25
Appendices/Annexes B-30

C. **COMMUNICATIONS INFORMATION IN THE MC**

Introduction	C-1
How to proceed	C-1
The Communications Overview	C-2
Communications goals	C-3
Links to government messages and campaigns	C-3
Key messages	C-3
Target audiences and reactions	C-3
Key communications elements	C-3
Regional and provincial issues	C-3
Budget	C-3
The Communications Plan	C-4
Communications goals	C-4
Public environment	C-5
Key messages	C-5
Strategic communications considerations	C-5
Target audiences and reactions	C-6
Activities and vehicles	C-6
Provincial and regional communications	C-6
Horizontal coordination	C-7
Sustaining a communications presence	C-7
Partnerships	C-7
Budget	C-7
Evaluation criteria and plan	C-7
Other Cabinet and Announcement Preparations	C-8

D. **PREPARING THE MC PACKAGE FOR SUBMISSION**

Introduction	D-1
Model title page	D-1
Model MR pages	D-2
Model MR pages	D-3
Model Analysis section page	D-4
What Drafters should know about format	D-5
What to put on the cover page	D-5
How to number the pages correctly	D-5
How to use headings and sub-titles correctly	D-6
How to number paragraphs	D-6
How to label annexes and appendices	D-6
How to make cross references	D-6
What to do about the Minister's signature	D-6
How abbreviations/acronyms can be used	D-7
What you should know about format	D-8
Margins	D-8
Fonts	D-8
Document length	D-8
Disk	D-8

E. SUPPLEMENTARY INFORMATION

The Cabinet Papers System E-1
- Information technology - Security measures for drafting Cabinet documents E-2
- Consultations and policy development papers E-3
- The security of Cabinet documents E-3

Following the Rules E-3
Your departmental Cabinet liaison office E-4
The aide-mémoire E-5
Audio-Visual Presentations to Cabinet E-5
From start to finish: A Checklist E-6
- Before you start drafting the MC E-6
- Drafting the MC E-6
  - The Ministerial Recommendations (MR) E-6
    - Title E-6
    - Issue E-6
    - Recommendations E-6
    - Rationale E-7
    - Consultations and perspectives E-7
    - Federal-Provincial considerations E-7
    - Departmental Positions E-7
    - Environmental Considerations E-7
    - Problems and strategies E-7
  - Communications Overview E-8
  - The Analysis E-8
  - Background E-8
  - Considerations E-8
  - Options E-8
- When you have a final version E-9
- Before you submit the MC to the Privy Council Office E-9

Preface

This Guide explains how to draft Memoranda to Cabinet. It can also be used as a quick reference for those involved in the draft MC approval process and in other aspects of Cabinet business.

This Drafter's Guide was prepared by the Privy Council Office in collaboration with a number of federal departments. The examples in Part B are included for guidance purposes only.

Stay in touch with your Cabinet liaison office throughout the drafting process for guidance.

Need-to-know information for senior management

Before you sign off a Memorandum to Cabinet (MC) for submission to the Minister, check this page.

Checklist There is a detailed MC checklist at the end of the guidebook.

MC Every MC consists of two sections: the Ministerial Recommendations (MR); the Analysis

The Ministerial Recommendations is written from and for the Ministers perspective. It is a **four-page** (maximum) advocacy document in which a sponsoring Minister presents Cabinet with an overview of the issue together with recommendations, their cost, the principal arguments in support of the recommendations, as well as an Overview of communications information. The MR should be written in concise, everyday language. (See pages B4 onward.)

The Analysis provides a more detailed exploration of the issue, and unlike the MR, tends to focus on more strictly official and administrative matters. The Analysis presents a thorough, balanced and objective analysis of the background of the issue, the factors considered in arriving at the possible options described, the options, and the cost of implementing each. (See pages B16 onward).

Consultation with other Departments

Other Points

Other departments should be consulted early in the drafting process so that disagreements can be identified and resolved before the MC reaches Committee. All departmental positions both positive and negative must be described fully and frankly in the MC. (See pages B13 onward).

Financial information

Any MC involving the expenditure of public funds must provide in tabular form the following information for (i) the recommendations in the MR and (ii) all options in the Analysis:

1. present costs
2. incremental costs (and source of funds)
3. total
4. PYs (present and incremental)
5. financial implications (See pages B23 onward.)

The Auditor General

As of January 1, 1986, the Auditor General may, under certain conditions, be provided with the Analysis section of any MC dealing with expenditures of public funds should he/she request it. Departments are to refer all requests for such access to the PCO.

Communications

Every MC must be accompanied by a Communications Overview (which provides Ministers with a sense of how the issue might appear in the media, how the public might react and how the Minister intends to proceed) and a Communications Plan. (See Part C.)

Format

All MCs must follow a standard format and be bilingual. The Cabinet liaison office in each department can help with format. MCs that do not meet the format guidelines will be returned to departments to be reworked. (See Part D)

Procedural Rules

The Prime Minister requires that certain procedural rules be followed by Ministers and departments to ensure the efficient operation of Cabinet.

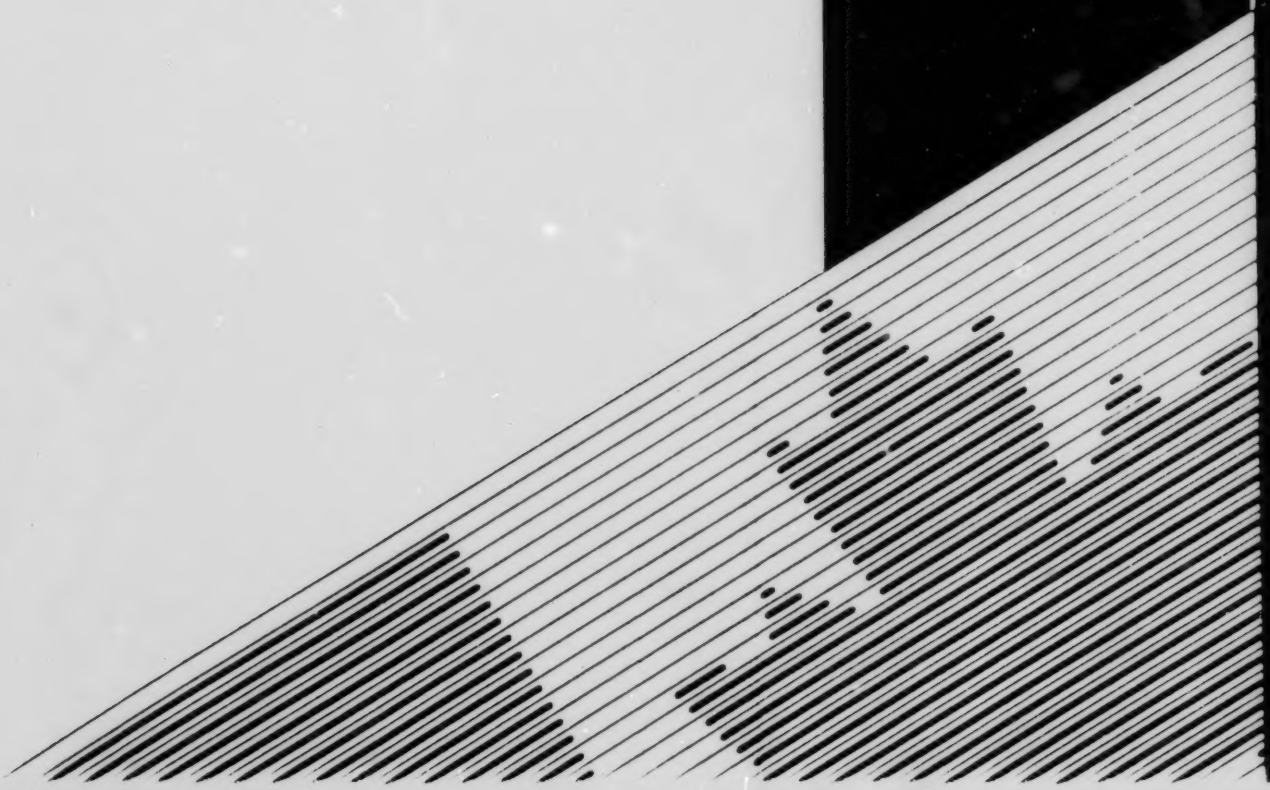
Departments must notify PCO at least seven working days in advance of Cabinet Committee consideration of an MC. All signed documents must be submitted to PCO in both official languages for printing and distribution at least 5 working days in advance of the scheduled Committee meeting.

These are normal minimum requirements. Committees may decide on more stringent time limits. Committee Chairs may decide to waive such rules but only under exceptional circumstances.

A

The Memorandum to Cabinet: The Minister's Document

Introduction



THE MEMORANDUM TO CABINET:
THE MINISTER'S DOCUMENT

What is an MC?

An MC is the key instrument of written policy advice to Cabinet and, as the tool an individual Minister uses to obtain the support of Cabinet colleagues for a proposed course of action, it plays a pivotal role in the Cabinet decision-making process.

Ministers use MCs

- to describe a particular policy context;
- to outline the problems associated with the current situation; and
- to recommend solutions.

When to prepare an MC

MCs are prepared

- when directed either by the Prime Minister or by Cabinet decision (RD)
- in response to requests or recommendations from Parliamentary committees
- where the proposal is that legislation be presented to Parliament
- where there is a policy or program initiative whose significance, political sensitivity, or effect on other departments suggests the need for a Cabinet decision before action.

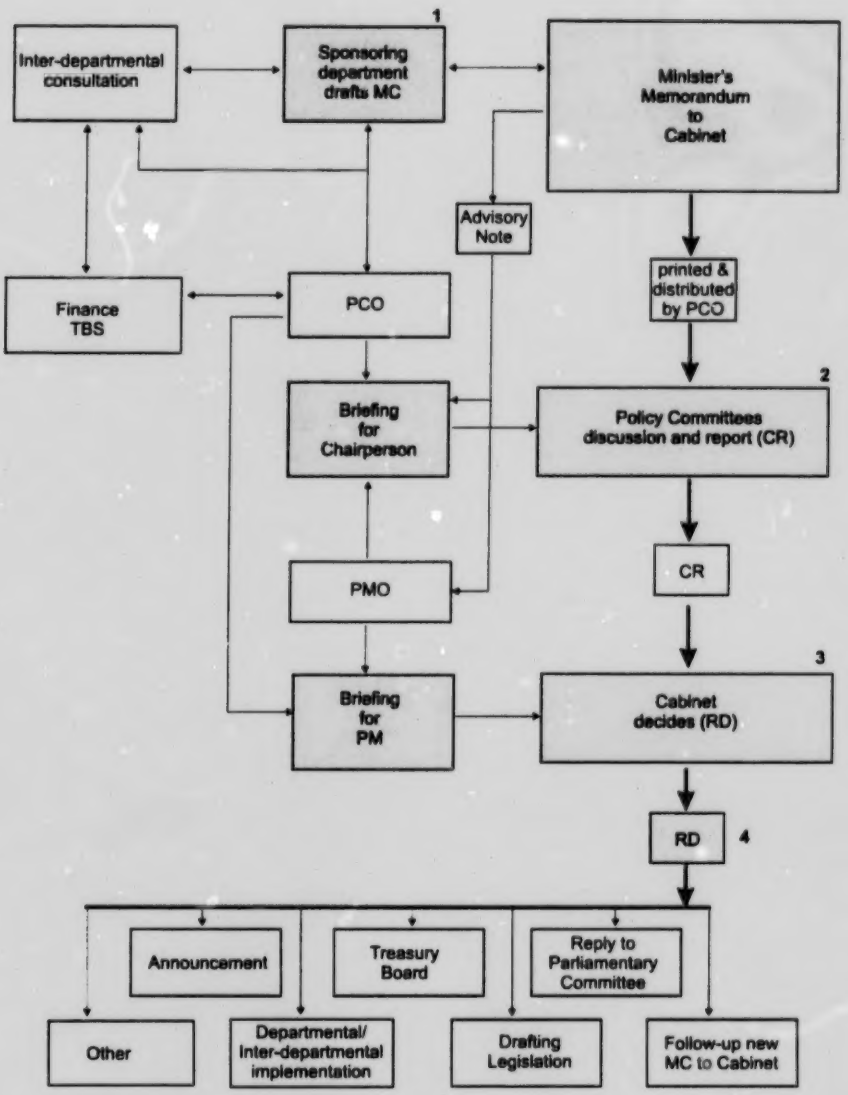
For advice on which items should be brought to Cabinet, consult the appropriate Cabinet Committee Secretariat at PCO.

An **Aide-mémoire** is prepared on those rare occasions when a Minister wants to bring Cabinet up to date on the progress of specific undertakings in his/her area of responsibility. *Cabinet does not take decisions on the basis of these documents.* (For details see Part E).

The Cabinet Decision-Making Process

This diagram illustrates the key steps (1-5) in the Cabinet decision-making process. The steps are explained on A5.

The Cabinet Decision-Making Process



1. Policy Development

A Minister asks his/her officials to prepare an MC. The department develops a policy proposal in consultation with other departments and agencies likely to have an interest in the proposal and with PCO, Treasury Board Secretariat (TBS) and Finance. Once the Minister has signed the MC, it is submitted to the PCO, where it is printed, distributed and placed on the agenda of the relevant Cabinet Committee.

It is the Prime Minister's prerogative to determine to which Committee each MC is referred.

PCO Secretariat staff prepare *briefing notes* of the Committee Chairperson which outline the gist of the issue to be discussed, offer suggestions as to how the Chairperson might best conduct the meeting to ensure that all relevant issues are considered before a decision is taken.

2. Policy Review

Cabinet Committees examine the *financial, policy, political and communications* implications of all MCs. The number and jurisdiction of Cabinet Committees varies from time to time, but there are usually four policy Committees of Cabinet dealing with economic, social, government operations and management, and foreign and defence policy.

Each Cabinet Committee is composed of 10 to 20 Ministers. The President of the Treasury Board, the Minister of Finance and the Deputy Prime Minister are ex-officio members of all policy Committees.

Each Cabinet Committee (excluding Treasury Board) is supported by a permanent Secretariat in the Privy Council Office.

Committee decisions are issued as Committee Reports (CRs) and referred to Cabinet for ratification.

3. Communications Review

The Communications Secretariat in the Privy Council Office reviews the Communications Plans of all MCs before they go to Committee.

4. Ratification

All CRs are ratified by Cabinet.

Cabinet is the single forum where all Ministers and the Prime Minister have an opportunity to express their views on a proposal fully and frankly in the process of arriving at a consensus.

Cabinet periodically sets the fiscal framework and determines the government's policy and program priorities. This involves setting expenditure levels for various policy areas (or envelopes) to assist other Cabinet committees in developing their work programs. P&P also manages other major policy issues of the government's agenda (i.e. budgetary, constitutional, federal-provincial) and co-ordinates the work of the policy committees within the context of the overall government program.

5. Decision

A decision (RD) is issued and referred to the relevant department for action or implementation.

The role of the MC in Cabinet and in Cabinet Committees

As the key instrument of written policy advice to Cabinet, an MC informs a *collective decision making body* - Cabinet - of proposals being brought to it by one or more of its *individual* Ministers.

Ministers may disagree among themselves in Cabinet or in Cabinet committee, but constitutional and political tradition requires that they present a united front outside Cabinet because they are collectively responsible for all Cabinet decisions.

This principle of collective responsibility goes hand-in-hand with the notion of Cabinet confidences. Cabinet and Cabinet Committee proceedings must remain secret so that Ministers can consult among themselves freely, unconstrained by a concern that differences or disagreements could ever become public knowledge.

The MC is *written* policy advice that must also function effectively in the *oral* context of Cabinet and Cabinet Committee discussion. How the issue and the arguments justifying the recommended course of action are presented will determine how effective the MC is at Cabinet.

When Ministers discuss a proposal at Cabinet or Cabinet Committee, they speak to it on the basis of an MC, particularly the four-page Ministerial Recommendation and the related Communications Overview. In addition they refer to *briefing notes* prepared for each Minister by departmental officials and/or exempt staff. Committee Chairpersons may also refer to *briefing notes* prepared by the relevant PCO Committee Secretariat.

In Cabinet Committee itself, the sponsoring Minister may make an oral presentation of the proposal for colleagues, drawing from speaking notes prepared by officials or exempt staff. On occasion, this may involve an audio-visual presentation, slides, charts or overheads to supplement a written MC. (See Part E)

A *Minister's colleagues are the primary audience* for an MC, but there are *several other groups of advisers* to Ministers who review the MC and each approaches the document from a different perspective:

- ***Senior Departmental Officials***, including Deputy Ministers, may provide a written and/or oral briefing for their Minister on the MC, highlighting both the departmental and interdepartmental perspectives, as well as advising on other sensitive aspects of the question.

- ***Treasury Board Secretariat*** briefers read MCs to ensure that the resource, legislative, management (personnel, staff relations, official languages) and administrative implications of the proposal are adequately covered. Briefers are also responsible for consulting with the Office of the Comptroller General (OCG) to ensure adherence to - and conformity with - legislative authorities, financial policy, and accounting and cash management principles and practices.

- ***The Department of Finance*** sets the fiscal framework for the government and has the same financial concerns as TBS. In addition, however, Finance has broader economic social, commercial, tax, and international policy concerns related to most government programs and policies, and finance briefers review MCs for these policy linkages as well as for the overall effects of policy changes. (TB and Finance comments are included in the PCO briefing note for Chairpersons.)

- ***Status of Women Canada (SWC)*** ensures that all policy, program and legislative proposals have taken status of women concern adequately into account.

- ***PCO/PMO briefers*** prepare briefings for the Prime Minister and for Committee Chairpersons. PCO checks that the MC presents all the facts, both positive and negative, that all appropriate inter-departmental consultations have taken place and that the analysis of options is adequate. Briefers in the Intergovernmental Affairs branch of the Privy Council Office check that all federal-provincial concerns have been handled adequately. PCM checks that the political implications have been fully considered. Both PMO and PCO monitor the communications aspects of the proposal.

- The sponsoring ***Minister's exempt staff*** may also brief their Minister on all potential interests from their Minister's perspective and assist in defining the Minister's viewpoint.

An astute drafter tries to take account of all these diverse interests and expectations when drafting an MC.

What does an MC look like and why?

Every MC consists of two sections, each of which performs a different, though related, function:

- **the Ministerial Recommendation (MR); and**
- **the Analysis.**

The **MR** is a ***four page advocacy document*** in which a sponsoring Minister presents Cabinet with a overview of the issue, together with the recommendations, their cost and the principal arguments in support of the recommendations.

This is the only section of the MC to contain the Minister's views, opinions and recommendations. Attached to the **MR** is a one-page **Communications Overview**, and, in an **Annex**, the ***Communications Plan***.

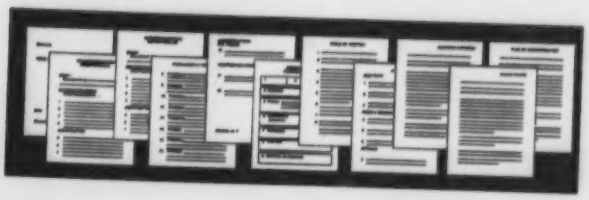
The **Analysis** presents a thorough, balance and objective analysis of the background of the issue, the factors that were considered in arriving at the possible options described and the cost of implementing each.

This section is intended to provide briefers and analysts with the details and background they need to understand the issue thoroughly. The **Analysis** should also include enough background information so that those who will implement the decision can understand the logic behind the MC.

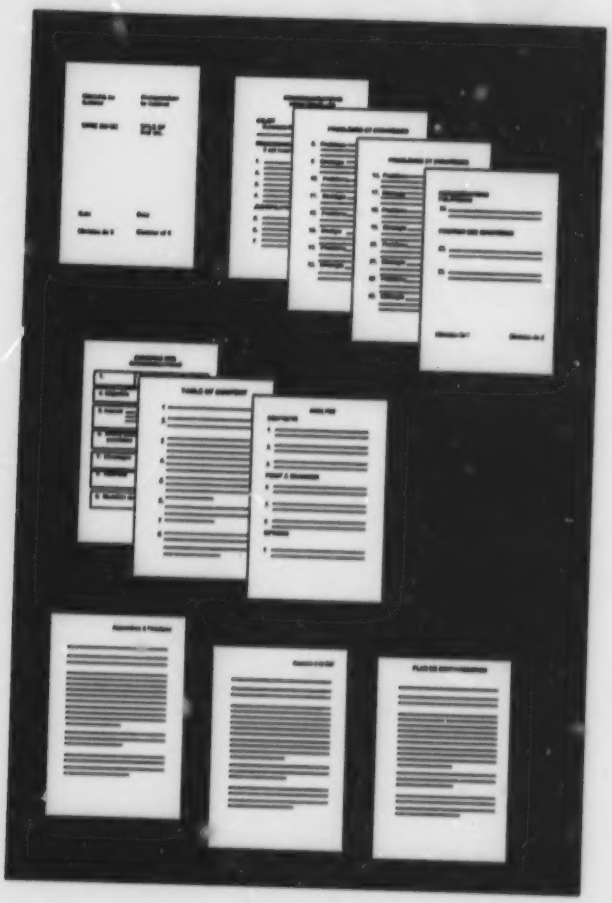
All MCs follow a **standard format** to make it easy for Ministers to find information of particular interest.

Producing a well-written MC that builds a logical case and also adheres to all the format, layout and procedural rules outlined in this handbook provides an extra assist to Ministers in the decision making process.

A pictograph of the principal pages of the MC follows.



1. This **Pictograph** of the principal pages of the MC is designed to give drafters a sense of:
- how the various sections and headings of the MC relate to one another, and of
- where they are placed in the MC package.



2. The MC Model on pages D3-6 gives specific guidance as to placement of headings, sub-headings, margins, etc.

Overview forms are available from department *Cabinet liaison* offices.

Content, clearly, is the most significant factor determining the eventual impact of any MC. But never underestimate the importance of the appearance of the MC. Information that is presented in an attractive and readable manner has more impact that a disorganized, hard-to-follow text.

B

Drafting the Memorandum to Cabinet

DRAFTING THE MEMORANDUM TO CABINET

Introduction

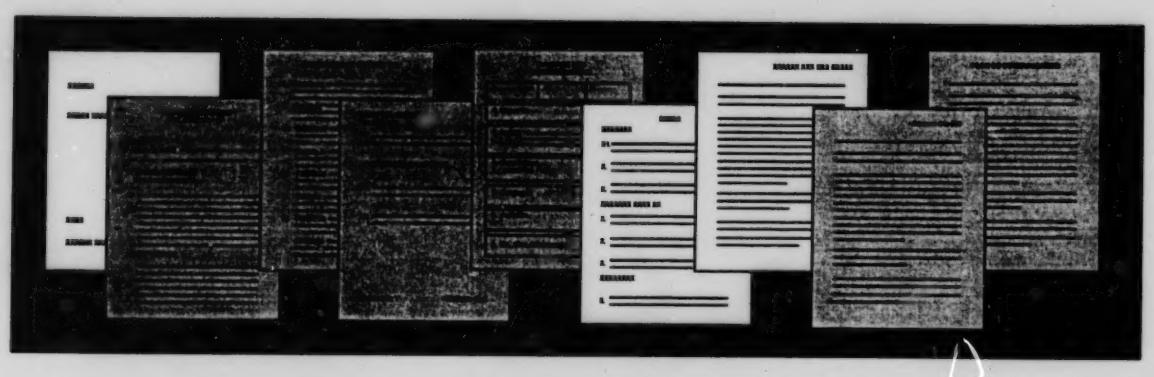
Your responsibility as an MC drafter is to provide your Minister with an MC that presents a complex issue in straightforward language for the intended audience—*the Minister's colleagues.*

Ministers are busy people and their time is valuable. Often they are preoccupied with the pressures and demands of their own portfolios, constituency matters, House business and party concerns. When they come to the Cabinet table to discuss an MC, they may only have had time to skim the MC and consult briefing notes.

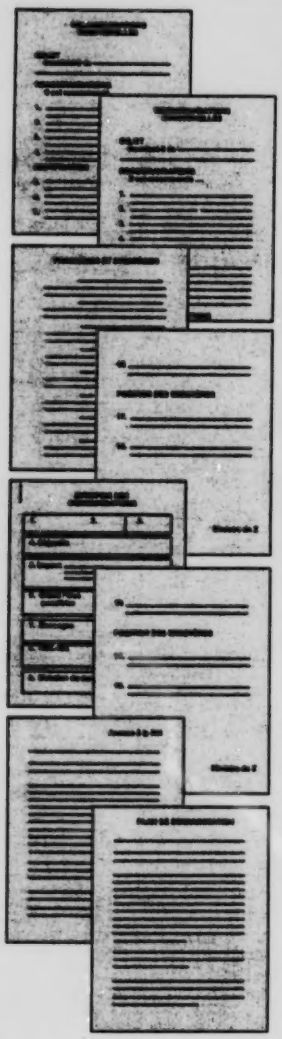
Make the MC as readable and understandable as possible:

- use everyday language;
- avoid long complicated sentences and paragraphs;
- avoid technical terms, jargon or unfamiliar acronyms;
- be concise and stick to the key points;
- build arguments step by step;
- rework every sentence until every word counts;
- ruthlessly cut back, reread your draft after a few days, and cut back again; and
- ask a colleague who is unfamiliar with the subject to read through your final draft.

Usually, the **Analysis** section is drafted first, and the MR is derived from it. The final MC, however, appears with the MR first, followed by the **Analysis**. Therefore this latter sequence has been followed in preparing these drafting guidelines.



Drafting the **Ministerial Recommendation (MR)**



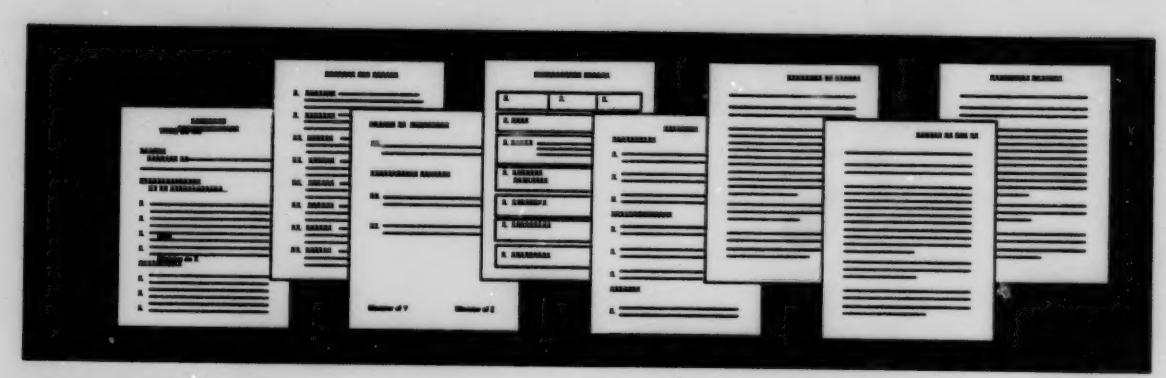
The Ministerial Recommendation section, along with the Communications Overview, is the Minister's advocacy document. The Minister uses the MR to provide colleagues with an overview of the issue and the rationale for the recommendations, together with a brief assessment of potential problems on both the bureaucratic and political fronts.

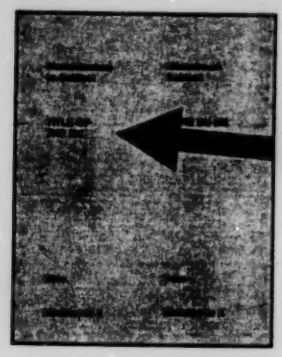
It is only in this section and its annexes that Ministers' views, opinions, and recommendations are recorded. *However, all factual information included in the MR is drawn from the Analysis ie. no factual information should be included in the MR that has not already appeared in the Analysis.*

The MR also serves as an executive summary of the entire MC. As such, it should be possible for Ministers to read and understand this section independently of the rest of the MC.

Your aim in drafting the MR:

- to provide Ministers with the key information they need in a concise readable format (4 pages maximum in the original language excluding the cover page. It can be shorter.)
- to include the appropriate information in each of the eight headings of the MR.
- to include only that information that Ministers—not officials, exempt staff, briefers or analysts —need to take a decision.





Title

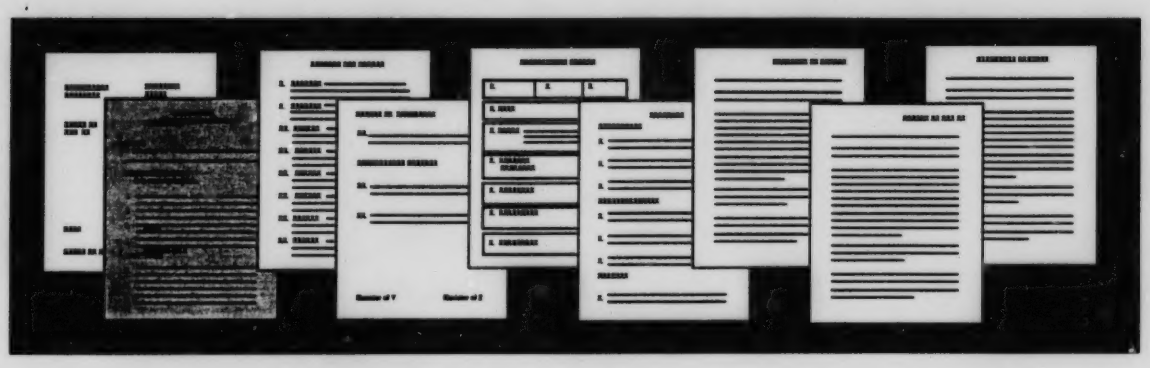
A four or five word description of the subject dealt with in the MC.

- keep it short;
- keep it simple; and
- put extra information in the Issue section.

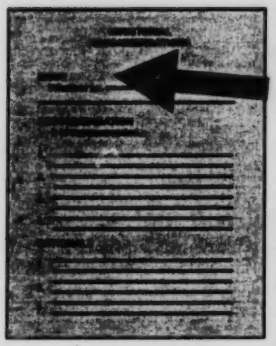
Check with your Cabinet liaison office to be sure that the title of the MC you submit to PCO can be easily matched with the title assigned to it on your department's Cabinet business list.

Examples

Weak		Better	
1-	Canada — province Memorandum of Understanding on the Development of a Computer-enhanced Television System	1-	The Development of a Computer-enhanced Television System
2-	Response to the Recommendations in the Parliamentary Committee report entitled *A Charter of Rights for Artists*	2-	Response to A Charter of Rights for Artists
3-	Amendment of Bill C-15 to exempt Publicly-traded companies from review as an incentive to greater Canadian ownership.	3-	Canadianization of Publicly-traded companies.



Issue



A one-sentence summation of the question to be discussed and resolved by Cabinet.

- links the title with the recommendations;
- explains and develops the title;
- does not state why the Issue has arisen; and
- sets the stage for the recommendations.

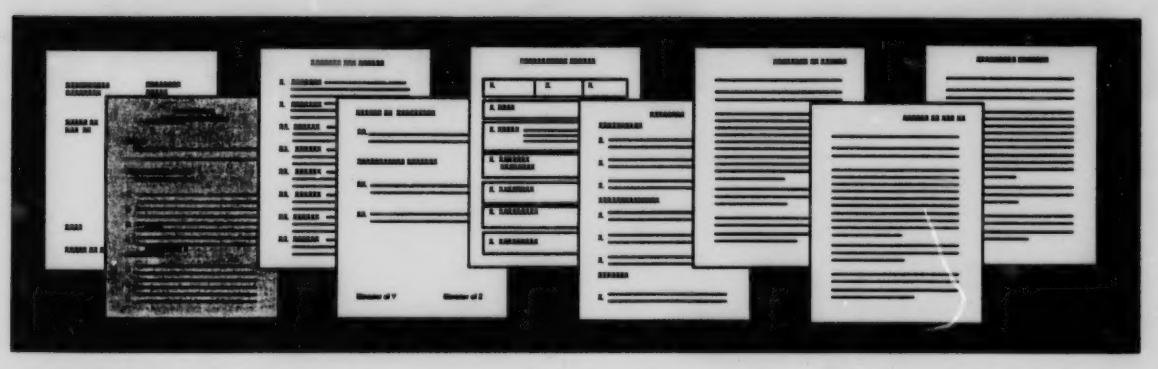
The Issue section usually begins with the words Whether to or Whether and how to. . . as a way of inviting Cabinet discussion.

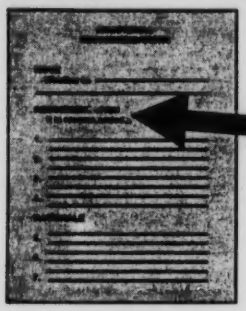
In some cases, the Issue section may begin with How to. . .

You might well draft several different versions of the Issue as you progress through various drafts of the MC. Keep checking back to make sure that the Title, Recommendations and the Issue still fit together.

Examples

Weak		Better	
1-	Whether to provide drafting authority for amendments to the Products Act.	1-	Whether to amend the Products Act to ease the entry of XXXXXX into Canada.
2-	How to implement policy X pursuant to Cabinet Decision of Dec 19, 1983 designed to	2-	Whether and how to put in place a program to ...
3	As part of the Government's overall cost recovery strategy in XX industry, the Minister is asking authority for legislative amendments permitting the recovery of governmental costs associated with the regulation of the XXX industry.	3	Whether and how to recover costs of regulating the XXX industry
4	Because foreign investment in Canadian companies is increasing, the Government must take action to exempt the acquisitions of all publicly-traded companies from review.	4	Whether to strengthen the incentive to Canadianize by exempting all acquisitions of publicly-traded companies from review.





Recommendations

A proposed course of action, usually derived from a series of options, for which the sponsoring Minister is seeking Cabinet support.

- states the decision the sponsoring Minister seeks;
- does not attempt to argue the case for the proposed course of action;
- indicates the specific roles of respective Ministers and other authorities in implementing the decision
- provides directions for implementation (who, how, by when);
- states in the last recommendation what the proposal will cost and the source of the funds (see B23 onwards); and
- serves as the basis for the Cabinet Record of Decision (RD).

The recommendations always move from the general to the specific. The first recommendation may provide an overview of the proposed course of action, while successive recommendations address specifics.

Recommendations usually do not refer to the body of the MC but rather are self-explanatory. On occasion, however, the recommendations may refer to text outlining a policy statement or a response to a parliamentary committee etc. elsewhere in the MC, usually in an Annex to the MR.

Avoid using the Recommendation section to present options without indicating which is preferred. Should, however, the sponsoring Minister decide to ask Cabinet to choose among several options, always consult with PCO about how best to express them in the Recommendations section.

When the Recommendations are too detailed or too long to include in the MR, label the section SUMMARY RECOMMENDATIONS (see Annex XX for details). Present a summary in everyday language of the general policy goals being proposed, reserving the detailed recommendations for the Annex.

Remember that the final Cabinet decision being sought is derived from the detailed recommendations.

When a proposal involves preparing legislation, include the following paragraph: ***The Legislation Section of the Department of Justice be authorized to proceed with drafting the required legislation.***

Financial information

If the MC you are drafting involves expenditure of funds or person years, turn to pages B23 onwards for instructions.

If no incremental funds or person-years are required to implement the proposal, include an un-numbered paragraph at the end of the Recommendations section stating:

This proposal will not require any additional resources from government reserves nor will it require any reallocations from within the department's A-base.

Examples

Acceptable

1- SUMMARY RECOMMENDATIONS (see annex XX for details)

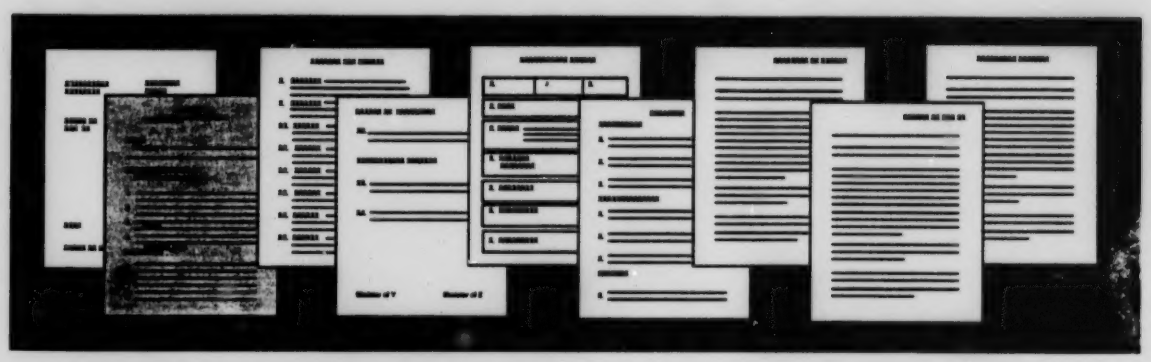
It is recommended that:

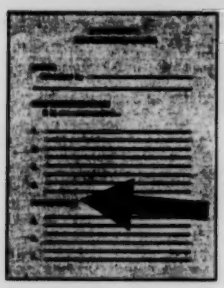
1. Approval be given for four broad courses of action designed to improve government services, including

   1) XXXXXX
   2) XXXXXX
   3) XXXXXX
   4) XXXXXX

2. Funding arrangements to implement program X be approved as follows

Weak	**Better**
2. RECOMMENDATIONS It is recommended that: amendments be introduced to Bill XXXX to strengthen the incentive to a companies to Canadianize by .... when .... and when, because of ....., it can be expected to be responsive to Canadian concerns in the conduct of its affairs. *This example is too detailed, incorporates an issue statement, does not seek drafting authority.*	2. RECOMMENDATIONS 1. Amendments to Bill C-XX be introduced to permit the acquisitions of any publicly-traded company which: 1) has a XXX 2) is likely to be sensitive to Canadian concerns based on XXX 2. The Legislation Section of the Department of Justice be authorized to proceed with drafting the required legislation. *The first part of the weak recommendation has been incorporated into the issue statement. (See Example 4 on B6.)*





Rationale

The sponsoring Minister's principal arguments supporting the Recommendations.

Depending on the issue, the Rationale section will usually cover the following information in paragraph form:

- why the Issue has arisen;
- the problem behind the recommended solution;
- the highlights of Background (in the Analysis) when necessary and any information from Considerations that indicates support for the proposal;
- why one option was chosen over others; and
- concludes with a description of the consequences of not proceeding with the Recommendations.

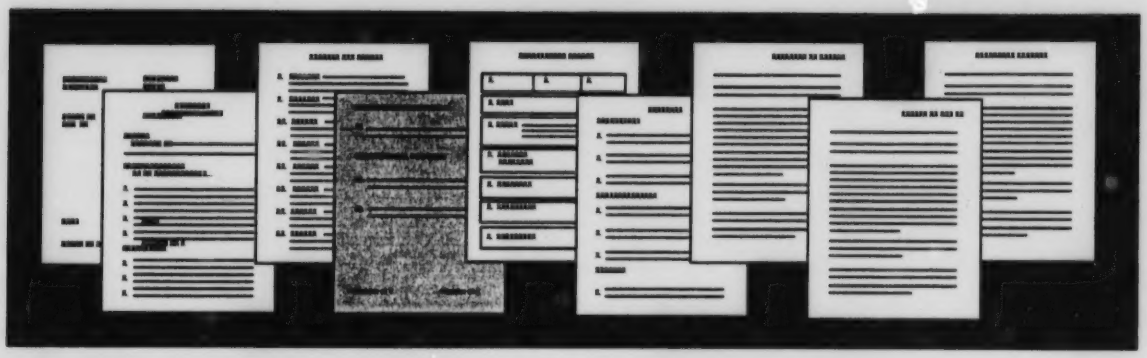
In this section of the MR, choosing an appropriate level of detail is particularly crucial. Drafters should include only that information which Ministers must have to take an informed decision.

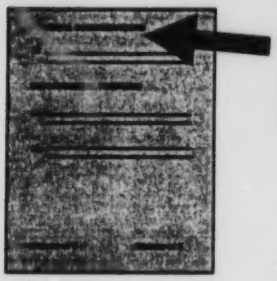
If, for example, the options considered and rejected are the most important item, concentrate on them in this section. If, on the other hand, the background leading up to the Minister's recommendation is more important in providing the context for the decision, focus on it.

If significant, explain why *key groups* or *interests* will support the recommendations. Also, if, for example, women's concerns or provincial interests are positively affected, mention this here.

If the Recommendations have regulatory implications, summarize them here in one brief paragraph drawing on information contained in the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) (attached as an Appendix to the Analysis; see also Considerations, B20.)

End the Rationale section with a description of any significant consequences of *not proceeding with the recommended course of action*. If, for example, a program will lapse in two months unless the recommendations are adopted, say so here. If specific groups will react negatively should the recommended course of action not be adopted, state this clearly.



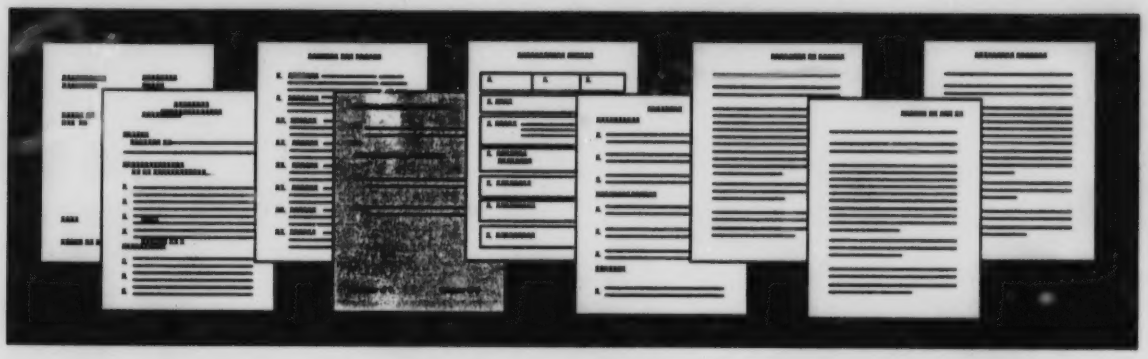


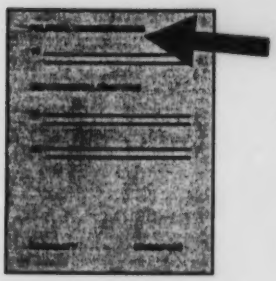
Consultations and Perspectives

Is to reflect the broader consultation process associated with many issues.

- indicates who has been consulted outside the federal/provincial and territorial governments (i.e. third party stakeholders, the public - if applicable; and
- indicates their views as well as the process by which any consultations associated with an initiative will be carried out over the longer term.

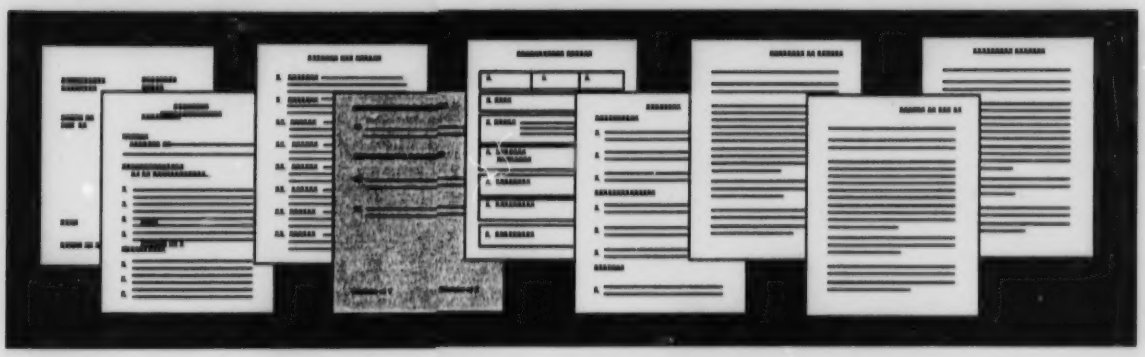
Depending on the issue, political considerations may be appropriate and should, therefore, be included. As well, other perspectives may be relevant to a particular proposal and should be included as appropriate (i.e. unity, gender-based analysis, diversity, official languages, etc.)

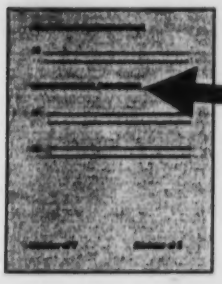




Federal-Provincial Considerations

- Given the emphasis being placed on the need to work in partnership with the provinces, the Federal-Provincial Considerations section is mandatory.





Departmental Positions

The positions (both for and against) taken by concerned departments on the recommended course of action.

- provides a forum for departments affected by the proposal to state substantive policy, resource or program concerns of an official, not political, nature;
- indicates that departments with an interest in the issue have been consulted and states the outcome of those consultations; and
- informs Ministers of issues not resolved by the process of interdepartmental consultation that remain to be resolved at the Ministerial level.

This section is not necessarily intended to reflect a Minister's position on a proposal but when a major policy initiative is being proposed, officials may choose to seek direction from their Minister.

The concerns dealt with in this section reflect the policy, program or resource issues raised by concerned departments, not political concerns raised by Ministers.

Be direct in spelling out accurately any reservations or objections voiced by other departments. This ensures that Ministers are not faced with unexpected differences when considering the matter at Cabinet.

When a large number of departments have been consulted and agree with the proposal, it is not necessary to list them all by name. It is more important to identify by name any departments that have voiced concerns about the proposal and to describe accurately the concern.

If an MC deals with a cross sectoral issue that impinges on the responsibilities of another Minister, the Minister affected might wish to co-sign the MC, particularly if the proposal involves drawing on the A-base of his/her department.

To ensure quality consultation:

- consult appropriate senior officials and interested parties in your department and your departmental Cabinet liaison office as the document takes shape;
- circulate drafts of documents being prepared to other concerned departments and to central agencies;
- give other departments a chance to voice their concerns and interests; and
- record their views frankly and accurately in the MC.

When describing a department's position, identify the department by name or acronym.

Avoid vague wording such as were consulted or disagrees. Be specific and concrete (see the examples).

Check the wording you propose with the other party. In this way, disagreements can be identified and either ironed out ahead of time or presented as an issue to be resolved.

Never try to hide disagreements with other departments. Failing to consult those whom you think might be opposed, or watering down or ignoring concerns that have been expressed, will mean more work for Ministers in Committees, and potential embarrassment for the Minister and the department.

Whom to consult when there are financial implications

Quality consultation is particularly crucial when an MC has any financial implications. In each case described below, state that consultation has taken place, and outline the position taken.

When the proposal affects other departments, consult with them early to be sure that their interests and concerns have been fully accounted for and that they have any financial resources they are expected to provide. If they do not have the resources, seek the funds required in the MC.

When there are any resource, management or administrative policy implications in the recommendations, consult with **Treasury Board Secretariat**.

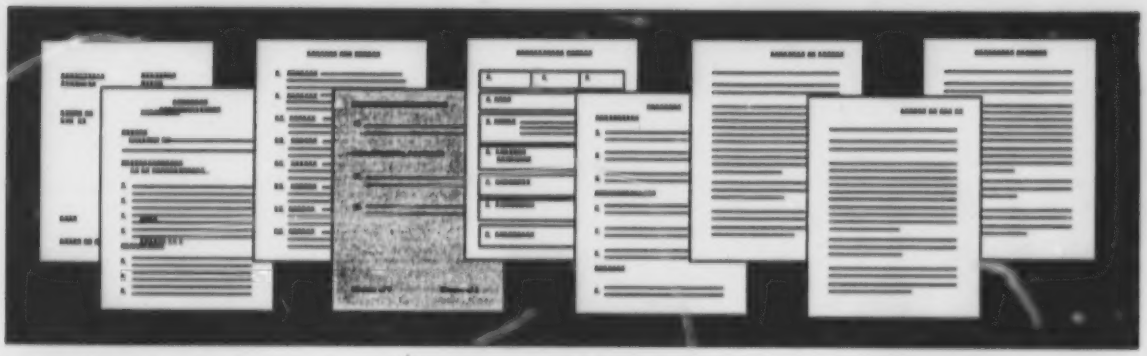
Establish contact with the **Department of Finance** to get its views.

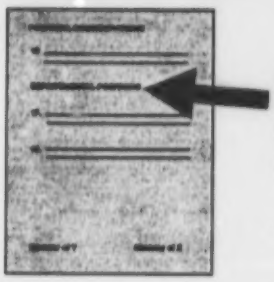
When cash management, financial policy, and accounting implications (as well as any other financial matter under the Financial Administration Act) is involved, consult with the Office of the Comptroller General (OCG). Also consult with the OCG when new funding mechanisms or other financial authority (e.g., revolving funds, authority to respend revenues, net vote, issue loan guarantees, make grants and contributions, establish trust or special purpose accounts, etc.) is being sought and when deciding on the wording of any financial or accounting provision in a proposed bill.

When a proposal involves drawing on the resources of common service agencies (e.g. DPW for office space), check first that the resources are there and that the agency is willing to provide them. If not, seek the resources required in the MC.

Examples

Weak		Better	
DEPARTMENTAL POSITIONS		DEPARTMENTAL POSITIONS	
1	18. HRD and IC agree with the proposal. FAC and HC have some concerns.	1	18. HRD and IC agree with the recommendations. FAC is apprehensive about the effects of the proposal on. . . HC is strongly opposed to xxx, xxx, and xxx aspects of proposal.
2	19. Several departments are in broad agreement on the need for change but views vary on the pros and cons on how far to go and on timing.	2	19. SolGen agrees with the recommendations provided that .... DIAND listed the following concerns: xxx and xxx. EC supports the recommendations.
3	20. Additional office space will be provided free of charge by PWGSC.	3	20. PWGSC has confirmed that it has the necessary resources in reference levels to supply the additional office space required, as specified in the financial recommendation.

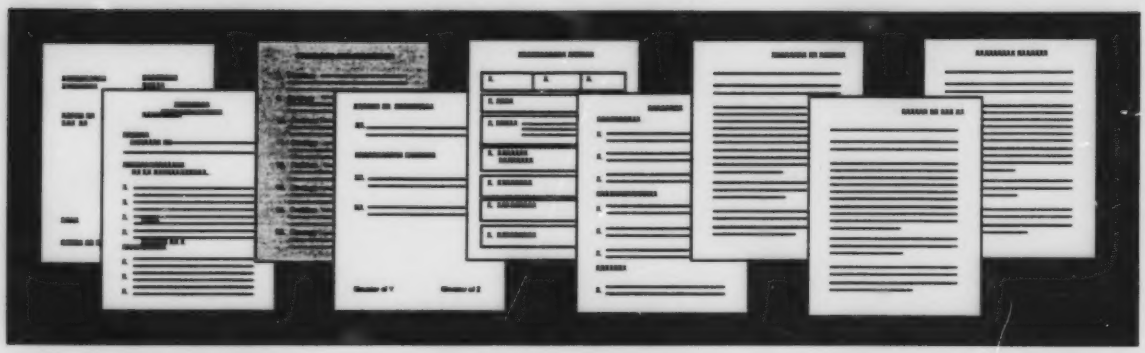


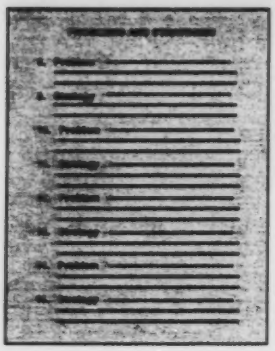


Environmental Considerations

An important section in the MR and is mandatory when there are environmental implications associated with the proposal.

- The Canadian Environmental Assessment Agency maintains criteria to assist departments with this determination.





Problems and Strategies

A succinct description of (i) the possible adverse consequences for the Government and the criticism it might face should the recommendations be implemented, and (ii) the best way to handle them.

- Drawing from Considerations, describes significant problems or possible criticisms and assesses them.
- Outlines the strategies to deal with each problem.
- Does not describe the adverse consequences of not proceeding with the recommendations (covered in Rationale).
- Provides Ministers with a frank assessment of possible pitfalls, thereby making for a surprise-free MC.

Usually, an MC will include at least two or three Problem/Strategy sub-paragraphs.

Negative reactions from certain groups or interests (as identified in detail in Considerations) could include:

- particularly negative impacts on a province or region;
- unequal treatment of certain sectors of society;
- preferential treatment of certain sections of the country;
- claims that the policy goes too far;
- complaints of government wastefulness;
- claims that a policy is out of step with some other government initiative; and
- claims that a policy duplicates some other government program.

Other possible criticisms might include:

- new problems generated by implementing the recommendation;
- backlash if the policy fails; and
- excessive expectations that cannot be fulfilled even if the policy succeeds.

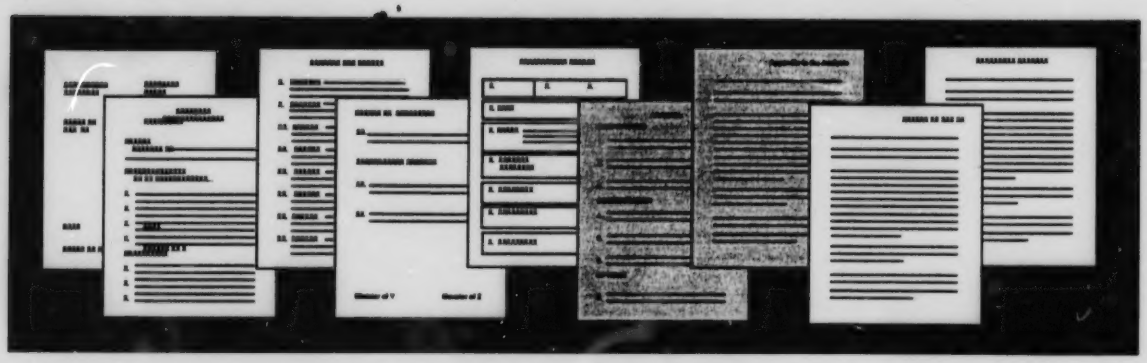
In each case, outline how the Minister intends to resolve the problem including the best approach for consultations with those affected, if appropriate. Be sure the strategies are convincing. If adopting the proposal is likely to result in criticism from certain sectors of society, be sure that the strategy delivers a substantive and convincing message to possible critics.

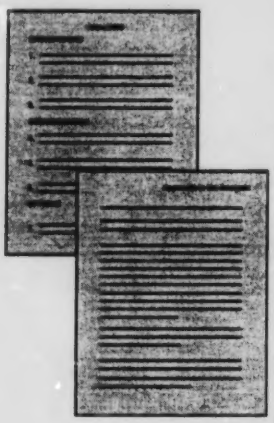
Be sure that key potential criticisms identified in the Options section as well as in the Communications Plan are dealt with here.

When preparing this section, drafters would normally work in close consultation with the Communications specialists in their department to ensure that adequate account is taken of these contingencies in communications planning.

Examples

Weak	**Better**
PROBLEMS AND STRATEGIES 8. Problem: The Canadian X industry will probably object to certain aspects of this proposal. This problem could become even more serious if other industrial sectors were to become concerned that similar cuts were planned, or if the government of province A were to claim unfair treatment.	PROBLEMS AND STRATEGIES 8. Problem: Some of the larger firms in X industry could claim that, by rescinding subsidies to their industry, the Government is disregarding its election promises.
9. Strategy: Prior to announcement opinion leaders in X industry would be told that (i) the changes will not be implemented overnight; (ii) that whatever negative effects on X industry will surely modify in the medium and long term; (iii) and that a study to be undertaken to monitor the consequences of the initiative could lead to remedial action if the adverse consequences of the initiative are more serious than expected.	9. Strategy: Ongoing consultations with X industry are: - focussing on the 24-36 month period before the subsidies are rescinded. This will allow structural adjustment in the industry to take place; - emphasizing that over the medium and long term, the resulting increased competitiveness of X industry should generate better profits; and - including the assurance that after a two-year trial period, the government will evaluate the situation and consider adjustments where necessary.
	10. Problem: Province A has claimed that the proposed action is discriminatory.
	11. Strategy: Announcement of changes will be timed to coincide with the announcement of a recent government decision to extend Y development program in Province A for ten years.





Drafting the **Analysis Section**

The Analysis presents a thorough, balanced and objective analysis of the background of the issue, the factors considered in arriving at the possible options described, the options and the costs of implementing each.

As of January 1,1986, the Analysis section of any MC involving public expenditures is potentially accessible by the Auditor General. The intent behind the Order-in-Council granting this access is to ensure that the Auditor General has access to adequate analytical information to fulfill his/her audit requirements, while at the same time ensuring the continued protection of the recommendations, views and opinions of Ministers, thereby respecting the principle that Cabinet proceedings remain secret.

Should the Auditor General review the Analysis section of an MC, his/her mandate is to determine that full value was derived from the money spent. *The Analysis should present an objective assessment of the background of the Issue and the full range of choices before Ministers.* To protect the views, opinions and recommendations of Ministers, however, it should never state which is the best or recommended course of action.

When drafting the Analysis, avoid words such as proposed, recommended or suggested and use the conditional tense. For example, instead of writing: *Option A will result in greater efficiency... write: If Option A were pursued, it could result in greater efficiency. . .*

It is appropriate to include the views of officials in departments, including advice on matters either within their field of professional expertise or for which they are responsible, when they are factors in the Analysis.

The Analysis is comprised of three parts: Background, Considerations and Options. Begin each part with five-line summary paragraph. (See Part D for a model.)

The Analysis

Your aim as a drafter

- to present Ministers with a thorough analysis of all the relevant facts and necessary background information;
- to examine all the realistic options, and as appropriate, to analyze their financial and policy implications;
- to present the information that briefers and analysts need to fully understand the context and evolution of the issue before them; and
- to include sufficient information to enable officials to implement the proposal should it be ratified by Cabinet.

As you draft the Analysis you should be considering questions such as the following:

- What is the conventional wisdom on the topic? How have others tackled similar problems? Does this suggest any options?
- What are the recent developments in this policy area?
- What factors have prevented a decision on the issue in the past and how might they affect the decision now being sought?
- Are existing programs affected? Does this involve any duplication? If so, how will it be dealt with?
- Will different sectors of the economy or areas of the country be affected differently? Will there be obvious winners and losers? Who? By how much?
- What is the Government going to achieve by resolving the issue? How will Canadians benefit?
- What are the likely short, medium and long-term results if Cabinet decides in favor of the recommendation? Against it?
- Have adequate evaluation criteria been developed?

The **length** of the Analysis will, of course, be governed by the nature and complexity of the subject matter, but it will usually run 2-6 pages, rarely exceeding 15 pages in the original language (excluding Appendices).

The Table of Content

To make is easier for Ministers to find pertinent information in the analysis section of the MC, a Table of Contents is to be included covering all headings and key sub-headings in the Analysis Section and any appendices to the Analysis Section.

The Table is to be placed immediately following the MR (i.e., after the Communications Overview) and is limited to one numbered page in the original language and one numbered page translated.

Deciding what headings to include is a matter of judgement; however, the purpose of the Table of Contents and the use of headings is to help readers, particularly Ministers, find more detailed discussions of issues originally raised in the MR.

Legal Analysis

In June of 1991, the Cabinet Support System was implemented. The System requires that the Analysis Section of each MC address:

- whether the proposal is likely to be subject to serious challenge on constitutional (including Charter) grounds, and, if so,
  - the risk of successful challenge,
  - the impact of an adverse decision, and
  - the possible costs of litigation, to the extent that they can be estimated;
- whether the proposal raises division of powers issues that are likely to be sensitive in the current federal-provincial context; and
- whether the proposal would have a significant impact on the other federal Acts and regulations, and if so, which ones.

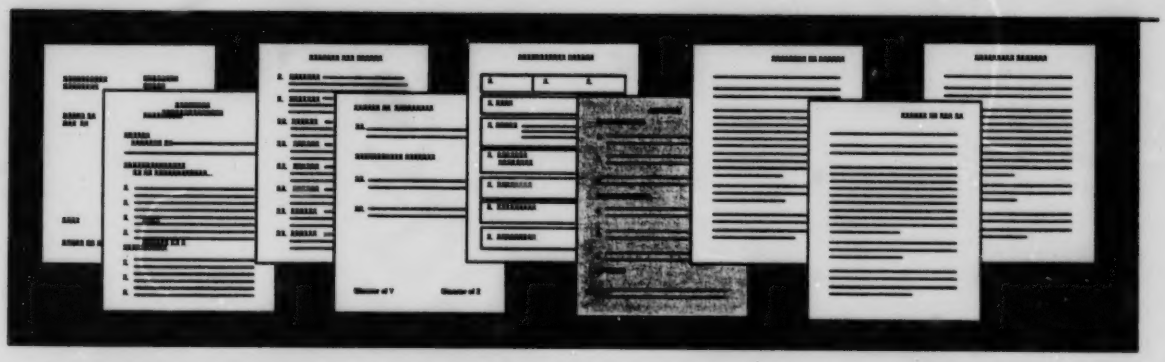
Where the constitutional implications will be minimal, a simple statement in the MC to the effect that they have been considered and been found to be insignificant would suffice.

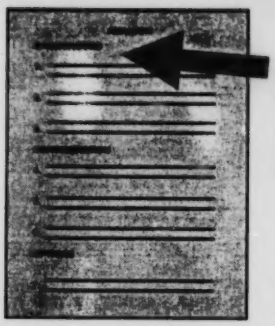
Where the legal implications are significant, a summary of the analysis should be included in the MC in the same way that analysis of any other significant factor is addressed. These significant implications should be taken into account in formulating the recommendations to Ministers.

Where acceptance of a proposal would result in increased demands for legal services and require additional personnel or funding, this should also be included in the MC as a specifically identified part of the overall resource implications of the proposal.

- Departmental legal advisers have primary responsibility for assisting their clients with the legal analysis. They are supported in their role by the Specialized Legal Advisory Services Section (SLASS) of the Department of Justice, which has special expertise in constitutional issues.. The SLASS provides detailed assessments of constitutional issues. Advice on the requirements of the Cabinet Support System can be obtained from the Corporate Policy and Planning Directorate of the Department of Justice, which is responsible for overseeing the implementation of the system.

A Guide to the Making of Federal Acts and Regulations "Legislative Services Branch of the Department of Justice (1995)".





Background

A brief review of the major developments that led the sponsoring Minister to bring the issue to Cabinet.

- Starts with a one-sentence restatement of the issue followed by a five-line summary of the background information that follows.
- Addresses the question ***"Why is this issue before us?"***.
- Provides a brief history of the issue and how it came to be before Ministers for decision.

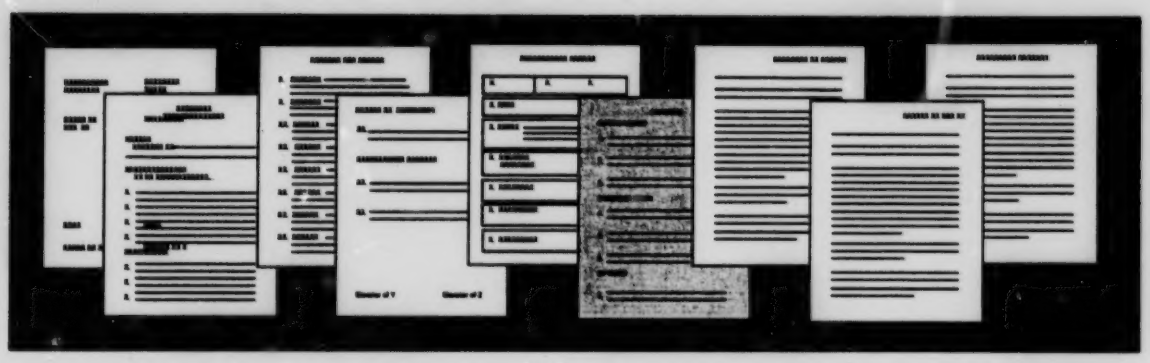
The key to drafting a truly informative and useful background is to choose only the highlights from:

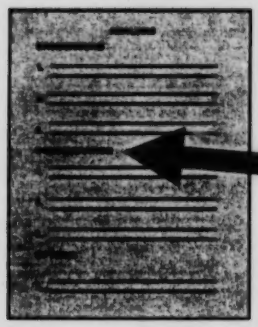
- the nature of the problem behind the issue;
- current policies in place that affect the issue; and
- recommendations offered by task forces, royal commissions or special study teams or included in special reports.

- decisions of the current government *
- decisions of previous governments *

**Including material in these latter two categories does, however, present some special problems:*

On occasion reference must be made to Cabinet decisions. Frequently it will be helpful to Ministers if such reference in the MR section is specific (ie. provides title, number and date of the decision). However care is needed in dealing with decisions of a previous government because of the constitutional convention that Ministers can only have access to the Cabinet papers of a government of which they were members. Consistent with this convention, when reference must be made to a decision of a previous government, such a decision should be summarized accurately without direct quotation or reference to the specific Cabinet document. This procedure should also be observed when reference is made to any Cabinet decision in the Analysis section.





Consideration

A description of the non-financial factors considered when drafting the options.

- Begins with a five-line summary of the Considerations that follow.
- Assures Ministers that the full range of groups and interests likely to be affected by the possible courses of action have been identified and their concerns assessed.

In this part of the Analysis, drafters must use their own judgement when deciding which groups, interests and/or issues are likely to have an interest in the issue.

While by no means exhaustive, the list below includes some of the interests and groups most commonly cited:

business
labour
primary industries
trade

science and technology
transportation
resource industries
financial institutions
tourism

cultural industries
education
consumers

public safety
environment
health

international commitments
Charter of Rights/equality/social justice
privacy/access to information
Official Languages

the unemployed
working poor
the disabled
aboriginal people
youth
the elderly
veterans
women
ethnic concerns

municipal governments
federal provincial relations
value for money in government

northern development
regional economic development

lobbyists
the media
professional associations

etc.

The nature of the issue will, of course, be key in determining which groups, interests or issues are mentioned. Limit the analysis to those significantly affected and provide a concise description of the concerns.

If, for example, you are dealing with an issue that relates to the concerns of women, include a clearly identified paragraph in Considerations addressing questions such as:

- Are differences in sources and level of income, work patterns, life situations and social roles of men and women significant factors?
- must the variety of family models that now exists be considered?
- will all groups in the target population benefit equally from the new policy or program?
- will action on the issue supplement, contradict or conflict with other recent initiatives with an impact on women's concerns?*

* This last point applies to ad concerns, not just those of women. Every proposal to Cabinet is one part of a larger government agenda and it is often the cumulative effect of a number of apparently unrelated proposals that can have the greatest impact on a particular group or interest. Always take a step back from the issue and try to place it in the broader context of government initiatives.

Is it possible that a new interest is likely to emerge as a result of addressing the Issue? For example could action on the issue generate such opposition in a particular sector that it produces unity among individuals or groups who until then had had nothing in common?

Use your Cabinet liaison office's knowledge of current government priorities and interests in arriving at a final judgement.

When a proposal has *regulatory implications* note that a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) is attached as an Appendix to the Analysis. Also include highlights from the RIAS in Rationale in the MR.

Remember to include regulatory implications when discussing each option, building on the alternatives discussed in the RIAS, but avoid repeating in the Analysis information that is already in the RIAS. The RIAS form and details on how to complete it are available from departmental Cabinet liaison offices.

Example

Acceptable

1 **CONSIDERATIONS**

16. (five-line summary)

Women's Issues

17. It has become apparent that XXX.

Labour

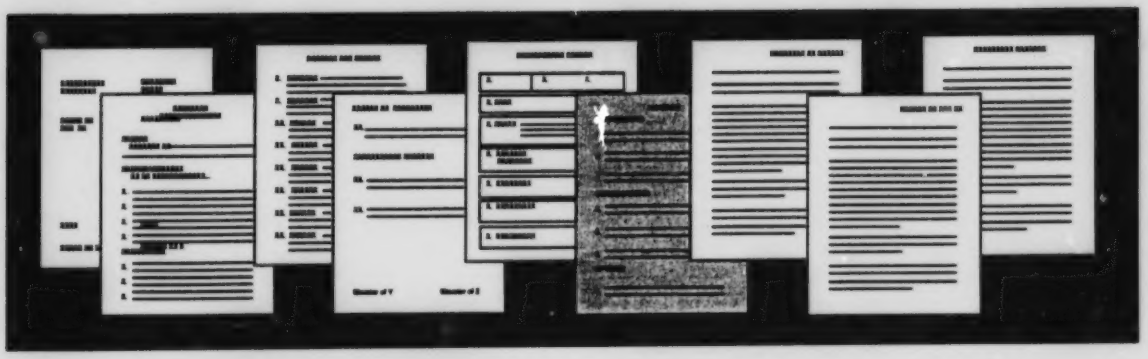
18. Union groups in the automobile sector have expressed the view that XXX.

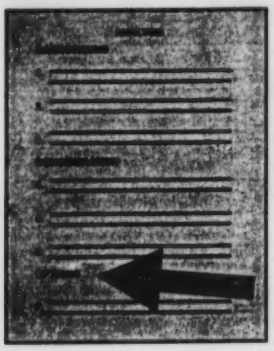
Federal-Provincial

19. The Province of X has serious reservations about XXX.

Regulatory Implications

20. See RIAS, Appendix C.





Options

A thorough and balanced exploration of the pros and cons of each of the possible courses of action before Ministers and the relevant financial information for each.

- Begins with a five-line summary of the range of options in the text that follows.
- Presents the full range of practical options for resolving the issue.
- Outlines the advantages and disadvantages of each of these options.
- Provides an objective and complete analysis of the financial details of each option.
- When an MC contains a single option, reviews the financial implications of the option without revealing the specific recommendations of the Minister in regard to this option.

This is the key component of the Analysis section.

Presenting a thorough analysis of all possible avenues of action assures Ministers that they are deciding on the basis of a complete and frank investigation of all possibilities, and that they are making a real choice between real alternatives.

While developing each option, drafters must not state which option is preferred by the sponsoring Minister in order to protect the opinions, views, and recommendations of Ministers.

There will necessarily be some overlap between Considerations and Options. Considerations introduces the factors to be taken into account in dealing with the Issue in a general way. The Options section addresses the specifics in relation to each option.

With complex issues, identifying the full range of options and exploring them thoroughly is part and parcel of the policy development process.

The task of identifying and exploring options becomes more difficult, however, with straightforward issues and with issues for which there is only one obvious course of action. A good way to proceed is to ask if there is any **other** way to go about dealing with this problem.

On such occasions options will sometimes be presented in outline only, with little accompanying detail. In these cases, the sole aim is to put the recommended course of action in perspective for Ministers by contrasting it with the consequences of pursuing different, less possible approaches. Never include phoney or strawmen options.

List options in whatever order is most appropriate; i.e. beginning with the best, the worst, the cheapest or the most expensive.

In cases where there is only one obvious course of action, drafters can always explore the consequences of continuing with the ***status quo*** as well as outlining the specific implications of the single course of action, without stating whether the Minister intends to proceed with it. The Minister's recommendations are reserved for the MR.

Follow the model below when setting up the Options part of the Analysis:

OPTIONS

15. (five-line summary of the range of options discussed)

Option 1: (short title)

16. (description)

17. (financial details)

18. (advantages/disadvantages)*

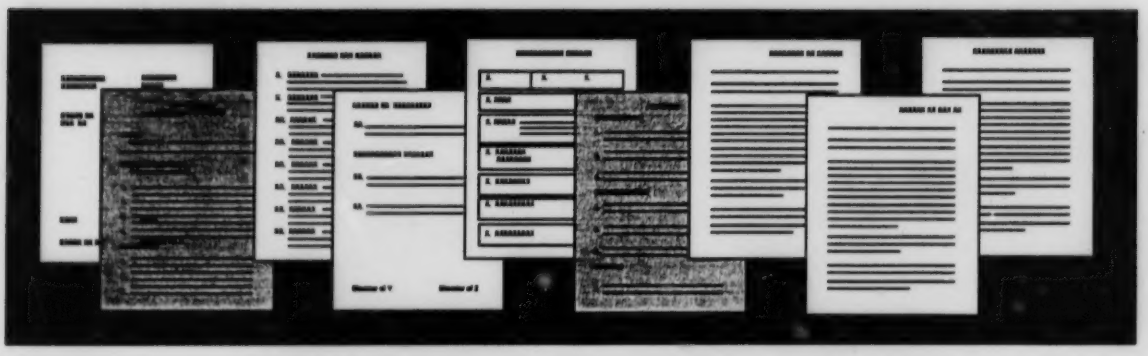
Option 2: (short title)

19. (description)

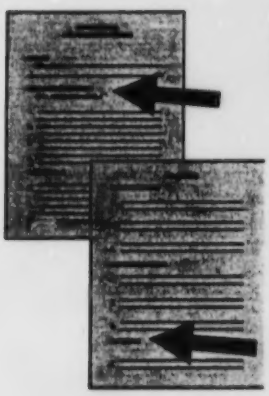
20. (financial details)

21. (advantages/disadvantages)*

**** Drafters may choose to analyze the options differently by summarizing the advantages/ disadvantages of all options in one or two paragraphs at the end of the OPTIONS section.***



Financial Information in the MC



When an MC involves expenditures or revenue generation, financial information must be included.

- in **highlight** form as the last numbered Recommendation in the MR. This provides Ministers with information about costs, sources of funds and person-years that they need to take a decision.

- in **detail** in the Options section of the Analysis. This provides the detailed information necessary for a full analysis of the proposal.

The *examples on the pages that follow* illustrate how financial information should be presented in the MR and Analysis.

The *guidance provided below* is intended to give drafters an insight into the kind of *homework* required before including any financial information in either the MR or the Analysis.

When drafting financial information avoid overwhelming Ministers with detail. Aim to provide them with an understanding of the financial dimensions of what it is they are being asked to approve. In this regard it is not always necessary to cost out every option in as much detail as the preferred option.

Most policy decisions involving money or person-years require subsequent Treasury Board authority before money can be spent or before firm contractual agreements can be entered into. TB approval is also required before incremental resources can be obtained (e.g. when workload has increased) and cost recovery proposals can be undertaken.

For these reasons, and because of the financial responsibilities of their respective Ministers, both Treasury Board Secretariat and the Department of Finance must be consulted on all direct and indirect financial implications. Because these may not always be immediately obvious, establish contact with both departments early in the drafting process and maintain contact throughout. This is particularly important when either department indicates that it might well have strong objections to or important observations about the proposal.

Include comments from officials in both the Treasury Board Secretariat and Finance on the financial implications of proposals in both the Departmental Positions section of the MR and in the financial information section of Options in the Analysis. When strong objections or important observations are registered, it is essential that these be included.

Some general drafting guidelines to remember

- When a proposal has no immediate or longer-term financial or person-year implications, include an unnumbered paragraph at the end of the Recommendations in the MR stating: ***This proposal will not require any additional resources from governmental reserves nor will it require any reallocations from within the department's A-base.***

- State all downstream financial implications fully and clearly. There should be no other financial implications for the proposal other than those identified in the MR and Analysis.

- Come to Cabinet with the best financial information available. Characterize the relative reliability of any estimates by stating whether they are *fully-costed, partially-costed or best-guess* figures. Describe as necessary the factors which may affect the accuracy of these estimates.

- Always draw any financial information presented in the MR from the Analysis. Never include financial information in the MR that is not also in the Analysis.

- Express all financial information in (current) year of expenditure dollars (i.e. 1990 expenditures in 1990 dollars). Consult TBS analysts regarding the inflation assumptions used and state them.

- Specify amounts only to the nearest tenth of a million dollars (e.g. $6.2 million not $6.184 million).

Drafting financial information:

Introduction

Consult your departmental financial staff when drafting financial information.

Financial information for both the MR and the Analysis should include five elements, usually for the current year and the next four years:

1. **Present Costs/Revenues**
   the present cost of the activity for each year (identified in the Analysis by source of the funds).

2. **Incremental Costs/Revenues**
   for each year, identifying the source of funds in both the MR and the Analysis.

3. **Total**
   the sum of present and incremental costs (and revenues).

4. **Person-Years (Present and Incremental)**
   included for Ministers' information only, as PYs are subject to TB approval. (Information on how to arrive at the figures in 1 to 4 begins on B27.)

5. **Financial Implications**
   includes (when necessary):

   (a) a paragraph clarifying in prose any hard to grasp information from 1-4; and

(b) a brief description of the financial implications, direct and indirect, the proposal could have for other programs, governments and the private sector, as well as any contingent liabilities.

In the Recommendations section of the MR include only highlights from 1 to 5 as illustrated in the example below. Only rarely will an MC include more detail than is illustrated below or in the detailed example on B27.

Example

Acceptable

7. Funding arrangements to implement program X be approved as follows:

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
			current $ millions		
Present costs	1.9	1.1	1.2	1.2	1.0
Incremental costs	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Source A#	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**
Source B	x	x	x	x	x
Total	2.9	2.1	2.2	2.2	2.0
PYs: Current	14.0				
New*	8.0				

* subject to TB approval

details on page XX

Financial implications: It is likely that the proposed program will XXX.

#(Identify source(s) and include appropriate figures, Make sure Incremental costs to the federal government are in **bold typeface***.)*

A more detailed example on page B27 illustrates how to depict the information discussed in the Analysis section.

Drafting Financial Information:

How to Proceed

The MR includes only the highlights of the information discussed below. Details are included in the Analysis, using the same headings as included in the MR.

When *drafting the financial recommendation* and fleshing out financial information in the Analysis, remember that Ministers are looking for a general aggregate statement of the financial impact of the proposal. It is in a later Treasury Board submission that more detailed cost breakdowns are required.

1. **Present Costs/Revenues**
(when applicable): provided for information only; intended to help Ministers put the incremental costs/revenues in perspective.

In the MR state this as a single figure, but in the Analysis list all major elements of the current resource base and identify the source of each element i.e. A-base, transfer from other departments (the sponsoring department may have 2 or 3 programs focussed on the same problem or other departments may have similar or related programs), existing policy reserve funding, non-budgetary expenditures, etc.

2. **Incremental Costs/Revenues**

(a) Stating the incremental costs/revenues

Always state incremental costs in gross (not net) terms; i.e. even if one of the proposed sources of funds is an internal reallocation. Never deduct any direct or indirect offsets from revenues generated. Include revenues in the statement of gross total incremental costs, but in a line immediately below total costs in the Analysis, state total incremental revenues.

Identify any cost recovery opportunities.

In arriving at a figure that will represent the total resources needed, remember that expenditures can include capital costs, transfer payments and operating costs, that expenditures can be incurred either directly or indirectly, and that revenues can originate from charges and fees.

For more detailed guidance, consult the current Program Expenditure Management System (PEMS) rules available from your departmental financial office.

Remember to include any incremental funds required for *communications activities*. (Provide detailed costing in the budget section of the Communications Plan).

Outline the total incremental costs/revenues for each department affected for the current year and the next four years.

For *long-term programs* with costs incurred over many years (e.g. CMHC's programs which subsidize mortgages for 35 years) include in addition an estimate of the costs/revenues stated in constant dollars in this instance only. For example: "The cost of this program over 35 years in constant dollars is estimated to be $40 million."

For fixed-term programs less than five years, state costs/revenues for the term.

(b) Identifying the proposed Source(s) of Funds

There are a number of possible sources of funds: (1) the department's reference levels, (2) the envelope (i.e. Policy Reserve or reference levels of one or more departments within the envelope, subject to the concurrence of the responsible Ministers) (3) other envelopes (subject, of course, to the concurrence of the responsible Ministers).

Identify the proposed source of funds precisely, avoiding wording such as *this proposal will be funded from central agencies.*

In all cases, drafters should try to get a TBS/Finance assessment of the appropriateness of the charge, together with TBS's views on the department's capacity to absorb it, and state it clearly here.

3. Total

Reflects the sum of present and incremental costs.

4. Person-Years (Present and Incremental)

Person-year figures must be included, but are for information only, as they are subject to Treasury Board approval.

Include the actual costs of PYs in the sections on Incremental Costs and Present Costs, as appropriate.

Provide PY figures for first year only, unless there is a change in a future year.

5. Financial implications

Includes (when necessary)

(a) a paragraph clarifying in prose any hard to grasp information from 1-4; and

(b) a brief description of the financial implications, direct and indirect, the proposal could have for other programs, governments and the private sector, as well as any contingent liabilities.

Financial implications in the Analysis will, on occasion, be quite detailed, explaining when necessary the information presented in 1-4 above and touching on other questions such as:

- What additional financial requirements will be generated downstream?
- Are federal expenditures replacing provincial expenditures?
- Are there hidden costs to government common service agencies to meet increased demands from the sponsoring department, particularly for services provided without charge, such as office accommodation?
- Are there contingent liabilities implicit in the option?

The example below illustrates one way of presenting detailed financial information in the Analysis.

Detailed example

1. Acceptable

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
	$ millions				
Present costs	1.9	1.1	1.2	1.2	1.0
A Base	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Transfer from Dept X	.9	.1	.2	.2	0.0
Incremental costs	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Policy Reserve (1)	**.7**	**.6**	**.6**	**.6**	**.6**
Provinces (2)	.1	.2	.2	.2	.2
Internal Reallocation	.2	.2	.2	.2	.2
Total (3)	2.9	2.1	2.2	2.2	2.0
Incremental revenues	.7	.9	.6	.6	.6
PYs: present	14.0				
new* (4)		8.0	2.0		
* subject to TB approval					

(1) TBS agrees that the department cannot absorb the cost and that it would be an appropriate charge to the policy reserve.

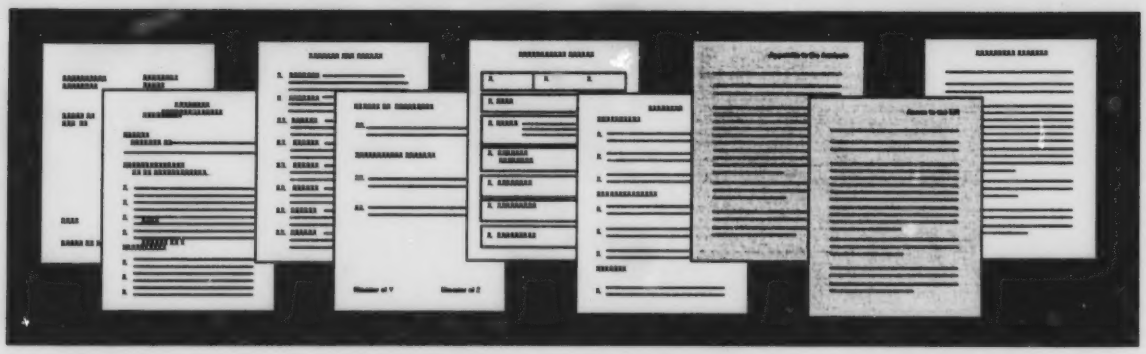
Category of Expenditure:

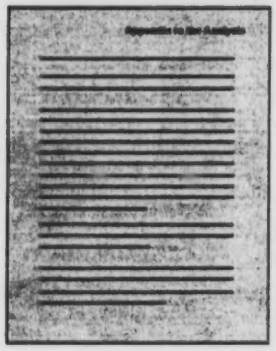
	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Departmental	—	—	—	—	—
Operating Salary	—	—	—	—	—
Capital	—	—	—	—	—

(2) Provincial cost-sharing subject to negotiation.

(3) All expenditures to be made as contributions. 5% annual inflation rate assumed

(4) TBS recommends reallocation of existing person-years.

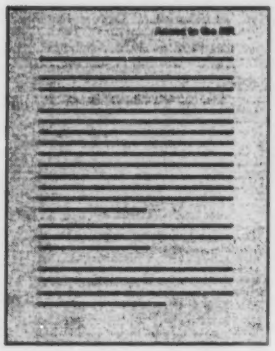




Appendices/Annexes

Think carefully before attaching any additional information to the MC.

One way to avoid the cost which lengthy documents impose on the Cabinet papers system is to include a summary of annex material in the MC, clearly indicating where the complete information can be obtained (name and phone number). Most of those directly concerned with Annex material will have received it in draft during the consultative process.



There are Appendices to the Analysis and Annexes to the MR and both are attached to the end of the MC after the Analysis, with *Appendices to the Analysis* attached first, followed by Annexes to the MR. (See pictograph on page A8.)

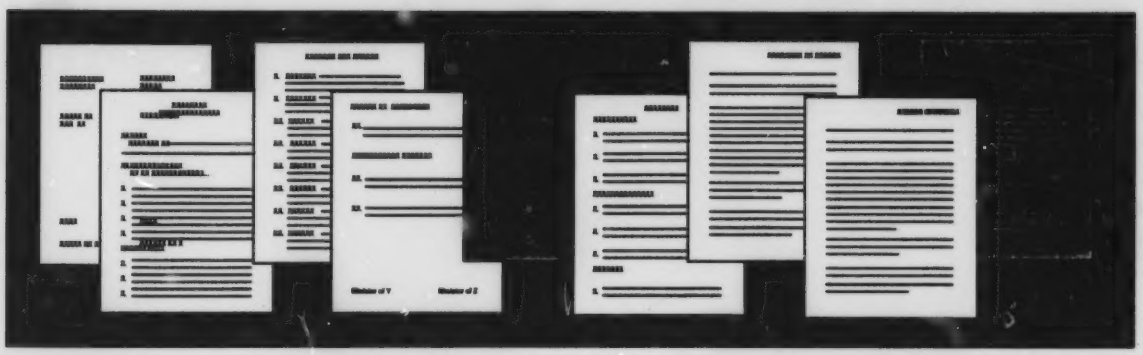
Annexes to the MR should rarely contain anything other than Detailed Recommendations and the Communications Plan.

Be sure to label ***every*** page appropriately as either *Appendix X to the Analysis* or *Annex X to the MR*.

C

Communications Information in the MC

Communications Information in the MC



Introduction

Properly planned communications are crucial to the success of any policy initiative and communications and policy people should work together from the beginning of the drafting process.

There are two key communications elements in every MC:

Communications Overview see page C2
Communications Plan see page C4

These two elements are included to ensure that government decisions are explained in the context of the Government's overall objectives and that decisions are communicated effectively to both the public and specific target audiences.

Together the Communications Overview and Communications Plan present a thorough analysis of the public environment, including an assessment of likely public reaction, as well as details concerning the announcement day and on-going communications activities.

Departmental communications people are primarily responsible for preparing the Communications Overview and Plan associated with every MC and usually work in close consultation with Ministers' offices. They establish contact with the Communications Secretariat at PCO to make sure that all the criteria required for submission to the Cabinet Committee on Communications are met.

How to proceed

In exceptional circumstances, where there are no identifiable communications implications in an MC, the Communications Secretariat of PCO will, at the request of the department, consider waiving the requirement for a Communications Plan. A Communications Overview will, however, still be required. In these cases, most sections of the Communications Overview will read *n/a*.

Occasionally a Minister may decide to recommend in the MR one course of action while at the same time suggesting that another (or others) is equally valid. Be sure to consider these possibilities in the appropriate sections of the Communications Plan, such as Strategic Considerations, Messages and the Announcement etc. In exceptional cases, it may be necessary to draft an Overview that clearly reflects this.

Communications Overview

The Communications Overview is the principal communications document that Ministers will see for each MC. As such, it must present Ministers with a *concise, readable snapshot* of the key communications dimensions of the proposal.

Check with your Cabinet liaison office to obtain the latest version of the Communications Overview form.

Never try to crowd the Overview form with too much information. Please remember that the Overview is limited to one page only. Keep the original language version to a maximum of three-quarters of the Overview page so that the translation, which is often longer, will fit comfortably on the page. *Any Overview form which is not easily readable will be returned by PCO to departments for redrafting.*

When completing each of the seven parts of the Overview form:

- use everyday language that is easy to announce, remember and report;
- avoid long sentences and paragraphs;
- avoid technical terms and jargon;
- be concise—stick to the main points and avoid detail; and
- rework every sentence until every word counts.

Consultation with the Communications Secretariat of PCO is particularly important in order to ensure that, once submitted, an MC moves quickly through the Cabinet decision-making process.

Ministers' offices consult with the PMO Communications Unit regarding the scheduling and tone of all announcements. In addition, consultation with the PMO is mandatory for any communications that involve the Prime Minister or the PMO and approval for such involvement must be obtained from the Director of Communications at PMO.

1. COMMUNICATIONS GOALS

State precisely what goals are to be achieved through the Communications Plan.

2. LINKS TO GOVERNMENT MESSAGES AND CAMPAIGNS

Indicate what links will be made between this initiative and the government's agenda or overall messages. Or, if necessary, signal any apparent inconsistencies and show how these will be managed. Indicate whether communications activities can be integrated into any major campaigns or other major initiatives currently underway in your department or in other departments.

3. KEY MESSAGES

Give the three or four key messages using clear, succinct language.

4. TARGET AUDIENCES AND REACTIONS

Identify the two or three key target audiences and their expected reaction to the initiative. State which aspects of the initiative will be accepted, which will be criticized, and by whom.

5. KEY COMMUNICATIONS ELEMENTS

- Indicate whether the approach is proactive or reactive, low or high profile, national or regional.
- Summarize key roles (e.g. lead minister, other ministers, MPs and partners).
- List pre-positioning activities, key briefings and communications vehicles used to achieve goals and sustain communications messages and presence.

6. REGIONAL AND PROVINCIAL ISSUES

Highlight any regional or provincial sensitivities related to the initiative, and indicate how they will be addressed. Indicate possible roles for regional ministers and MPs.

7. BUDGET

Indicate what portion of the source of funds identified in the Ministerial Recommendation (MR) section of this MC will be used for communications activities.

Remember that the Overview must be produced in both languages each no longer than one page. Plan your drafting accordingly so that the translation is as readable as the original.

Communications Plan

The Communications Plan component of a Memorandum to Cabinet shows how the government intends to present and explain a decision in both the short and long term. The plan is usually drafted in close consultation with the Minister's office. It should be developed at the same time as the policy proposal so that communications considerations and implications are factored into all options presented in the MC.

The Communications Plan should rarely exceed five pages. When an issue has few communications needs, the plan should be shorter and may not cover all of the headings listed below. For additional guidance, consult the Communications and Consultation Secretariat of the Privy Council Office.

A detailed plan consist of the following sections:

1. COMMUNICATIONS GOALS
2. PUBLIC ENVIRONMENT
3. KEY MESSAGES
4. STRATEGIC COMMUNICATIONS CONSIDERATIONS
5. TARGET AUDIENCES AND REACTIONS
6. ACTIVITIES AND VEHICLES
7. PROVINCIAL AND REGIONAL COMMUNICATIONS
8. HORIZONTAL COORDINATION
9. SUSTAINING A COMMUNICATIONS PRESENCE
10. PARTNERSHIPS
11. BUDGET
12. EVALUATION CRITERIA AND PLAN

1. COMMUNICATIONS GOALS

- These goals flow from the recommendations found in the MC, the analysis presented in the Public Environment section, the department's strategic communications plan and the government's overall strategic communications approach.
- State precisely what goals are to be achieved through the communications plan. Goals will often be framed in terms of achieving widespread understanding, gaining public acceptance, increasing awareness of the government's intention or, in some cases, explaining apparent inconsistencies.

2. PUBLIC ENVIRONMENT

- Summarize current public perceptions and sensitivities about the issue, including the known positions of key target audiences. Describe the position of any national and regional groups with an interest in the proposal. Outline the position of provinces or regions that may be sensitive to the proposal.

- In developing this section, it will be important to:

  - outline the findings of any relevant studies, reports, public opinion research and focus group testing available within the department, from other departments and from the private sector;

  - identify noteworthy attention given to the issue in Parliament;

  - summarize relevant national and regional media coverage, including editorials, and note significant trends;

  - analyze correspondence or petitions to ministers; and

  - note significant lobbying activities, demonstrations, or other public pressures.

3. KEY MESSAGES

- Identify the underlying idea or set of ideas to be communicated about the proposal, avoiding minor details. Ideally, there should be no more than three or four messages.

- Messages should relate to the communications goals and resonate with key target audiences. *Do not lay out the whole storyline.* Messages should be clear, concise and positive.

- The language and vocabulary should have a citizen focus and evoke the core values shared by Canadians (see *Building a Citizen Focus into Government of Canada Communications*).

- The messages should also stress or demonstrate collaboration with provinces and other partners, as well as the government's transparency and accountability.

- Messages should be linked to overall key messages of the government.

4. STRATEGIC COMMUNICATIONS CONSIDERATIONS

- *External factors.* Identify current external factors that will influence how the initiative is received (e.g. history of the file, relevant federal-provincial relations, relevant legislation or issues in the House of Commons, recent or planned announcement, regional balancing of announcements).

- *Approach.* Outline the best approach – proactive vs reactive, low vs high profile, national vs regional – based on the communications goals, the requirements of the initiative, the current public environment, and the government's overall objectives and agenda.

- *Sequencing.* Indicate any need to pre-position the issue with target audiences or to seek third-party views to build support before and/or after any announcement.

- *Opportunities*. Note any widespread support form the public, the media, interest groups or provincial governments. If possible, link communications to major scheduled events offering appropriate symbolic support for the initiative or giving it context.

- *Challenges*. Note any media hostility, public indifference, issue complexities, or competing regional, sectoral or international interests.

5. TARGET AUDIENCES AND REACTIONS

- Identify and prioritize key target audiences (usually two or three) and assess their likely reaction.

- List secondary target audiences.

- Indicate whether Canadians in general will view the initiative as a move towards greater social, political or economic cohesion.

6. ACTIVITIES AND VEHICLES

- The activities should focus on showing how the decision will affect Canadians in general and what it means for them.

- Choose communications vehicles appropriate to the audience (e.g. weekly newspapers for rural audiences, Internet for youth). Complement standard vehicles with such things as audiovisual presentations, teleconferences, e-mail and Web sites. If possible, plan to hold news conferences at locations that profile the subject and include regional tours by ministers and other MPs.

- Describe any planned briefings of lock-ups for MPs, media or stakeholders; describe the contents and distribution of any supporting materials (e.g., news kits, resource binders, publications, camera-ready articles for MPs' householders).

- Describe the role of the lead minister and of his or her department. If the lead minister will be dealing with media or other audiences in one official language only, identify a minister for the other official language.

- Describe the role of other Cabinet ministers. (Roles for Regional Ministers should be described under Section 7, below). Where possible, identify a role for MPs and Senators.

7. PROVINCIAL AND REGIONAL COMMUNICATIONS

- Indicate how any provincial or regional sensitivities related to the initiative will be addressed. If appropriate, propose roles for Regional Ministers.

8. HORIZONTAL COORDINATION

- Indicate how interdepartmental coordination is being managed. Indicate what departments will support the lead department and outline their roles.

- Identify links with other campaigns and messages and show how the communications for this initiative will be used to promote the broader themes or strategy of the government.

9. SUSTAINING A COMMUNICATIONS PRESENCE

- After the initial activities and announcement, describe the activities that will be put in place to reinforce the message. Examples include advertising, speaking tours, consultation, brochures and booklets, direct mail campaigns, follow-up media interviews, the Internet and radio call-in programs.

- Describe the mechanisms or activities that will be implemented to ensure public involvement over the longer term.

- Describe how activities will contribute to a greater presence and visibility of the government and raise awareness of its agenda.

10. PARTNERSHIPS

- Describe how the government will manage any partnership roles to be played by representatives of provincial or territorial governments, the private sector, the non-profit sector, client groups, etc. Describe efforts to ensure the government will receive appropriate visibility for its contribution. Identify spokepersons for both official languages.

11. BUDGET

- From the source of funds identified in the Ministerial Recommendations section of the MC, identify the funding and human resources required to carry out the communications plan as proposed. Major proposals should identify and allocate an appropriate portion of their budget for communications activities to ensure achievement of communications goals.

12. EVALUATION CRITERIA AND PLAN

- Identify methods to be used (e.g., media monitoring, opinion research, citizen engagement mechanisms and analysis of correspondence) to track the issue over both the short and long term, and to evaluate the effectiveness of the strategy – in particular, specific components such as advertising programs. Demonstrate how this information will be used if necessary to adjust the strategy.

Other Cabinet and announcement preparations

As the MC proceeds through the decision-making system and is approved by Cabinet, the drafter will probably be involved in coordinating the preparation of a variety of background materials. These include:

- background information for caucus briefings;
- talking points and briefing notes for your Minister to use at Cabinet Committee and elsewhere;
- press releases;
- briefings for the media; and
- other materials that support the announcement of the decision.

D

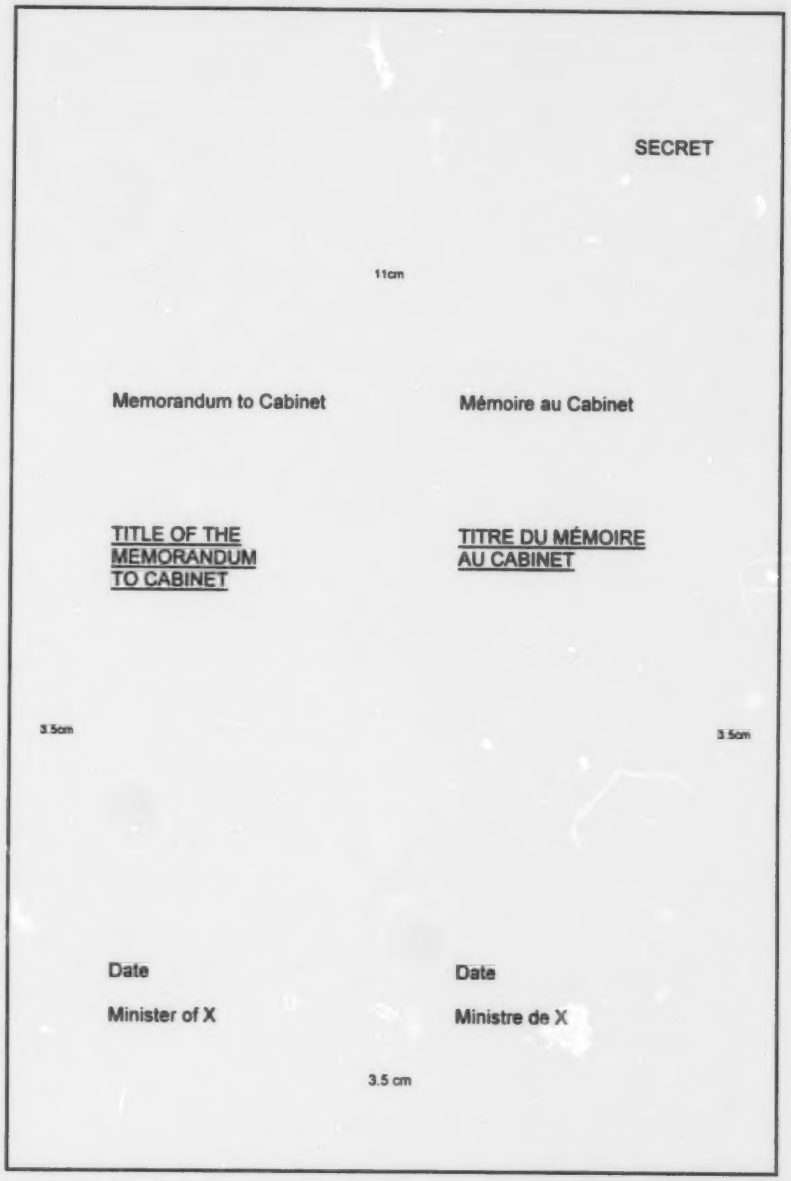
Preparing the MC Package for Submission

Introduction

Model Title Page

Content, clearly, is the most significant factor determining the eventual impact of any MC. But never underestimate the importance of the appearance of the MC. Information that is presented in an attractive and readable manner has more impact than a disorganized, hard-to-follow text.

Follow the models below: (all are produced on 8'12 x 14 paper).



This is an example only. Either official Language can appear on the left or the right on the title page

Model MR Pages

Keep your reader in mind when deciding on how to present information in the MC. Use the headings provided in Part B of this handbook for the major parts of the MR and Analysis, but when you judge it will help the reader absorb the text, use additional sub-titles to mark off sets of ideas.

In some cases, bold face type and/or underlining makes the text easier to read. On other occasions, presenting a list of items in indented point form makes the information more readily grasped.

3.5cm

MINISTERIAL RECOMMENDATIONS

ISSUE

Whether to XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

RECOMMENDATIONS

It is recommended that:

1. An Industrial Renewal Program designed to XXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXX.

2. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX.

3.5cm 3. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX. 3.5cm

4. Funding arrangements be approved as follows: XXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXX.

RATIONALE

X Industry

5. There are three clear possibilities for future expansion of X Industry in western Canada:

First: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

Second: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

Third: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

3.5cm

All sub-titles in MR that are added by drafter, i.e. not required by PCO, must be (1) centred and (2) in lowercase except for capitals that would normally be used.

3.5cm

CONSULTATIONS AND PERSPECTIVES

6. XXXX

Model Analysis section page

3.5cm

ANALYSIS

BACKGROUND

1. (restate the issue, followed by a five-line summary paragraph).

2. In 1967 a new X policy was introduced to XXXXXXXXXX.

CONSIDERATIONS

3. (Five-line summary paragraph)

4. Three key considerations merit attention:

- women's issues
- small business
- federal-provincial concerns

Women's issues

5. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

3.5cm

Small Business

6. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

Federal-Provincial Concerns

7. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

OPTIONS

8. (Five-line summary paragraph). Two options were considered. Option 1 involves XX and Option 2 involves XX.

Option 1 (short title)

9. (Describe option)

10. (Financial details)

11. (Advantages and disadvantages)

Option 2 (short title)

12. (Describe option)

13. (Financial details)

14. (Advantages and disadvantages)

What drafters should know about format

What to put on the cover page

Insert only the information shown in the example. (See page D3). The date is the day the Minister signs the document. The only information that is underlined on the cover page is the title.

How to number the pages correctly

Page numbering runs consecutively from the cover page of the MR to the end of the annexes. (See the example below).

Type on one side of the page only: PCO will print the MC on both sides of the page.

Always type page numbers in the top centre of the page.

Do not insert blank pages when the text in one language runs longer than the other.

*Either **French or English** text can appear on even-numbered pages.*

Page 1	Bilingual cover page of the MC. (unnumbered)
Pages 2, 4, 6, 8, 10	Translated Ministerial Recommendations
Pages 3, 5, 7, 9	Ministerial Recommendations
Page 11	Communications Overview
Page 12	Translated Communications Overview
Page 13	Table of Contents
Page 14	Translated Table of Contents
Page 15	First page of Analysis
Page 16	First translated page of Analysis

Note: Continue pagination without inserting blank pages between sections.

Remember the MR is **never** longer than four pages in the original language (five in the translated version), but it can be shorter. If the last page of the translated MR (page 10) is not required, leave it blank but numbered with the words PAGE BLANCHE / BLANK PAGE centered at the top of the page.

How to use headings and sub-titles correctly

Always include all MR headings and only those listed in this handbook. When there is nothing to insert, type n/a after the paragraph number.

Use sub-titles in the MR, Analysis and Appendices whenever they make the document easier to read. Consult D4 and D6 for exact format to be followed.

How to number paragraphs

Number every paragraph in the MR consecutively, except ISSUE. Paragraph numbering starts with the first recommendation. Paragraphs in the Analysis are also numbered consecutively starting with the first paragraph in Background as 1.

Number sub-paragraphs in the Recommendations and in the rest of the MC as follows:

1.
    1)
        a)
            i)

How to label annexes and appendices

Include Annex X to the MR or Appendix X to the Analysis at the top right of every page of either document.

How to make cross references

Throughout the MC, refer to other parts of the document by paragraph numbers and parts of the MC: e.g. see para. 9 of Analysis. Avoid page references.

What to do about the Minister's signature

The Minister(s) sign(s) at the end of the MR.

Only one language version is to be signed reading bilingually as follow:

Minister of X
Ministre de X

If more than one Minister signs, the signatures will be included bilingually in order of Cabinet precedence.

(1)
Minister of A
Ministre de A

(2)
Minister of B
Ministre de B

(3) Minister of C
Ministre de C

(Do not include the bracketed numbers in the final text)

Ask the Minister to sign in **black ink** with a pen (fountain, ball or felt) which is sufficiently broad-tipped for good reproduction.

How abbreviations/acronyms can be used?

Common abbreviations like e.g. and i.e., and widely known acronyms such as CN, CBC, NATO are acceptable, so long as there is no possibility of confusion.

Spell out other words in full on first appearance e.g. Economic and Regional Development Agreement (ERDA).

What you should know about Format

MARGINS

The left and right margins as well as the first and last typing lines are 3.5 cm, the only exception being the 11cm top margin on the cover page. When the document is printed, anything that appears in the margin area may be obscured.

FONTS

Ministers, their staff and may officials often read MCs after long and difficult days. Therefore, the MR font size is to be restricted to **14 point type**. Use either Courier New, Courier or Times New Roman.

The Communications Overview and all other sections of the MC (Analysis, Appendix to the Analysis, and Annex to the MR including the Communications Plan) are restricted to **12 point type**.

DOCUMENT LENGTH

Memoranda to Cabinet, including all sections -- MR, Communications Plan and Overview, Analysis, Table of Contents, Appendices, Annexes, etc. – are restricted to a **27-page maximum** (original language). The Privy Council Office analyst must obtain the approval of the Deputy Secretary (Operations) before a MC longer than 27 pages can proceed to Committee.

DISK

To help facilitate minor formatting corrections, a disk containing the full Memorandum to Cabinet should accompany the original signed document and two (2) copies to the Privy Council Office.

E

Supplementary Information

SUPPLEMENTARY INFORMATION

The Cabinet Papers System

The MC is one of a number of documents which move through the decision-making process as part of the larger Cabinet Papers System.

Other Cabinet documents which accompany the MC through the decision-making process are prepared at the Privy Council Office. These include:

- **a Cabinet Committee Agenda** that states when and where the Committee will meet and lists the items to be discussed, together with reference numbers for each item;

- **a Committee Report (CR)** is issued once the Cabinet Committee has decided on a proposal. The CR contains the recommendations of the Committee to be sent either:

  (i) back to the sponsoring Minister with instructions on how the proposal is to be reworked, or
  (ii) on to Cabinet for ratification;

- when the MC is ready to be put forward to Cabinet, it is listed on a Cabinet Agenda;

- the CR and the accompanying MC are the basic documentation for Cabinet discussion leading to a ratification of the Committee decision. The ratification is issued as a Record of Decision (RD). The RD can take one of two forms:

  (i) an RD(C) is issued when the Cabinet decision confirms the CR, or
  (ii) an RD is issued when the Cabinet decision differs from the CR.

In addition to formal Cabinet documents which are described above, Cabinet papers also include **aide-mémoires *, decks and presentations** prepared for Cabinet and Cabinet Committee meetings. These briefing papers are printed and controlled like formal Cabinet documents.

The Cabinet Papers System is designed to ensure that Ministers have the necessary information before them in a concise, readable and standardized format. The system also facilitates consultative and decision-making processes by ensuring that those who must, in the course of their work, consult Cabinet documents, can do so readily.

The operation of the Cabinet Papers System involves a number of steps:

1. Receipt and Printing: Once the original of an MC has been signed by the sponsoring Minister, it is sent in both Official Languages, along with two copies and a disk, to:

   Cabinet Papers System Unit
   Privy Council Office
   Suite 404
   Langevin Block

PCO prints Cabinet documents on color-coded paper and distributes them to Ministers, Deputy Ministers and some senior PCO/PMO officials.

** see p. E-5 for additional information on aide-mémoires.*

2. Distribution: PCO prints Cabinet documents, including MCs, on color coded paper and are distributed to a strictly controlled list of recipients, including Ministers, Deputy Ministers, and senior PCO, PMO officials. Record-keeping is computerized, using the bar codes which are attached to each copy of each Cabinet document distributed by the PCO.

3. Control and Audit: All Cabinet Documents must be returned to PCO within a set time period. On an annual basis, PCO conducts audits of each recipient's holdings to ensure that all Cabinet documents are accounted for.

Drafts of Cabinet documents are Cabinet confidences and, if retained, should be treated as such.

MCs are to be returned to the PCO once the item has been dealt with. A finished and withdrawn report listing all items that have been decided upon by Committee and Cabinet and on which a decision has been made is distributed to all recipients on a quarterly basis.

Records of Cabinet Decisions (RD) should be returned as soon as possible to PCO.

A designated official, usually someone in a departmental Cabinet liaison office, is responsible for controlling all Cabinet documents held in a department and for returning copies to PCO promptly. The Cabinet Papers System Unit of the PCO provides extensive training on the control and handling of Cabinet documents to those individuals identified for this responsibility.

Cabinet document auditors from PCO and/or Departmental Security officers will audit recipients' holdings of Cabinet documents to assess the level and quality of control maintained over these documents. They also ensure that the documents held by a recipient match with the inventory records on the PCO computer.

INFORMATION TECHNOLOGY
SECURITY MEASURES FOR DRAFTING CABINET DOCUMENTS

- Cabinet documents should be drafted on stand-alone computer systems within an area designated by the department as a Security Zone, as defined in the Government Security Policy. Access to those zones must be limited to those who require access to the information.

- Cabinet documents may be prepared on networked computer systems provided that access to the particular network drive is controlled and limited to those appropriately security-cleared personnel who need-to-know the contents of the document.

- Any network drive containing draft Cabinet documents must be the subject of a threat and risk assessment to ensure that draft Cabinet documents cannot be accessed by non-authorized persons either from within or outside of the departmental network, including from departmental Internet connections. System/network access controls should be tested.

- Draft Cabinet documents in electronic form are to be saved on diskettes and secured according to physical security standards.

- Automated systems for the production of draft Cabinet documents must be accredited for the production of classified material.

- Draft Cabinet documents must not be transmitted electronically, within or between departments or from remote locations without the use of encryption or other methods approved by the Communications Security Establishment (CSE).

CONSULTATIONS AND POLICY DEVELOPMENT PAPERS

- Consultation is an essential part of the policy development and decision making process. Consultation with other levels of government and non-government agencies should be carried out using policy development papers which are not identifiable as Cabinet documents or drafts. The drafting of a Cabinet document may be done concurrently, but separately.

- Horizontal management of policy issues demands that draft Cabinet documents be provided for consultation within departments and with other federal government departments. Access to Cabinet documents is to be limited to those security-cleared individuals who must comment on the development of the policy or program.

THE SECURITY OF CABINET PAPERS

- An MC is classified SECRET as a minimum, although occasionally it will carry a higher security classification.

- When the draft that you are working on is identifiable as a draft MC classify it SECRET.

- Include the word SECRET on the upper right corner of each page of the MC or draft MC.

- Do not keep any signed copies of the MC in either departmental or Ministerial files.

- Cabinet documents should be circulated within a department on a "need to know" basis only.

- Anyone who handles Cabinet documents must have the appropriate security clearances.

- Signed Cabinet documents circulated by PCO are not to be copied or reproduced in any way.

- Documents must be physically secure at all times (use of proper locks, no public access to areas where documents are handled, documents never left unattended).

- The number of documents held by recipients must remain at a minimum.

Following the Rules

The Privy Council Office is charged by the Prime Minister with ensuring that Cabinet and its Committees operate smoothly.

In this regard, departmental Cabinet liaison offices are key players, working with PCO to keep the decision-making machine in good running order. Keep in touch with your liaison office.

There are three key procedural rules to follow when submitting an MC to the PCO. MCs that do not follow these rules will be returned to departments:

1. *Consultation with other Departments*

Adequate inter-departmental consultation must take place before an MC gets to the Cabinet Committee table and the results of this consultation must be recorded frankly. Ministers must be informed of both supporting and divergent departmental positions and about the views of PCO, TBS and Finance. All cross-sectoral concerns must be identified if Ministers are to succeed in reaching a consensus on each MC.

2. *The Bilingual and 4 page Rules*

All MCs, including annexes and appendices, must be in both Official Languages. The MR is four pages (maximum) in the original language.

3. *Notice and Submission Deadlines*

The seven-day rule

Departments intending to submit an MC for consideration must provide the PCO with a minimum of seven working days notice before the relevant Cabinet committee meeting.

The five-day rule

All documentation for Cabinet and Cabinet committees must be available for distribution five working days before the meeting to ensure that all Ministers have had a chance to review the material.

Exceptions: In rare instances, when the Chair of the relevant Cabinet Committee agrees, these submission deadlines rules can be amended.

Your Departmental Cabinet Liaison Office

Your departmental Cabinet liaison office is responsible for ensuring that all submissions to Cabinet meet the standards set out in this Guide.

The office is a key link with the PCO and the decision-making process. It can help you to:

- develop an MC which meets the many requirements of the decision-making system; and
- work with the PCO to ensure adherence to the procedural rules.

It can also help by providing you with the names of the PCO contacts who can discuss the MC and by establishing when the MC you are drafting might appear on the Cabinet Committee agenda.

Ask your Cabinet liaison office for the latest information on the current direction of government priorities.

* Aide-mémoire

The aide-mémoire is an informal type of document Ministers use to brief their colleagues. An aide-mémoire performs the same function as a Memorandum to Cabinet, but is NOT bound by the traditional format rules. Please note that the aide-mémoire does not require the signature of your minister.

An aide-mémoire may be employed when the pressures of time make it difficult to complete an MC (or an MR, which can also serve as a stand-alone document), or when a short, flexible format for providing written advice to Ministers is desirable.

Audio-visual Presentations to Cabinet

Audio-visual presentations, slides, charts, overheads and explanatory texts are sometimes useful supplements to a written MC. They can often save Cabinet time, and in many cases, can facilitate Ministerial discussion of a proposal.

A copy of your presentation (deck) must be submitted to the PCO to be processed as a formal Cabinet document. **Colored decks are discouraged as they are costly and time consuming to reproduce**.

Films and slide shows with sound are useful tools to put a proposal into context by providing general background. Slides, charts and overheads are useful visual assists to a Minister as he/she explains a complex issue. Explanatory texts or tables (like the one below) which are printed and distributed at committees, allow the sponsoring Minister to discuss connections among various sets of information.

Existing Law	Results of Study	Department's Observations	Recommendations to Cabinet re Study

There are some basic guidelines for effective slides, charts and overheads in Cabinet:

- be sure they are bilingual (showing two sets of slides simultaneously is a good method)
- be sure they can be read easily from a distance
- one idea for each slide
- never crowd the material i.e. no more than six to eight lines of information per slide; no more than six to eight words per line, usually less.
- concentrate on the main points
- graphs are effective
- color is effective
- the potential for computer-generated high quality visuals exists in many departments.

To obtain a professional looking presentation, seek the advice of audio-visual experts in your department.

From Start to Finish: A Checklist

Before you start drafting the MC

- ☐ Have you contacted your department's Cabinet liaison office for the most up-to-date information on preparing an MC?
- ☐ What exactly is the issue to be brought to Cabinet? Does it really require Cabinet-level consideration? (See page A3.)
- ☐ Have you made arrangements to gather input from the appropriate people in your department in areas such as program, policy, financial and communications?
- ☐ Have you contacted other departments likely to have an interest in the subject and set up a process for more formal consultation?
- ☐ Have you or your Cabinet liaison office spoken with your PCO contacts to tell them that an MC is being prepared?
- ☐ Have you made initial contact with Treasury Board Secretariat and Finance (when appropriate)?

Drafting the MC

Use everyday language and be concise.

The Ministerial Recommendation (MR)

Title

- ☐ A four or five-word description of the subject dealt with in the MC.

1. Issue

- ☐ A one-sentence summation of the question to be discussed and resolved by Cabinet, starting with Whether to . . .

2. Recommendations

- ☐ A proposed course of action, usually derived from a series of options, for which the sponsoring Minister is seeking Cabinet support.
- ☐ Serves as the basis for the Cabinet Record of Decision (RD).
- ☐ When applicable, Summary Recommendations refer to Detailed Recommendations in Annex to the MR.

- ☐ States in the last (financial) recommendation (in tabular form) present costs, incremental costs (including source of funds), total costs, and person-year implications, followed by a short paragraph further explaining any financial implications.

3. Rationale

- ☐ The sponsoring Minister's principal arguments in support of the Recommendations.
- ☐ Contains the highlights of the Background when necessary.
- ☐ Includes any information from Considerations that indicates support for the proposal.
- ☐ Indicates why one option was chosen over others.
- ☐ Concludes with an outline of the consequences of not proceeding with the Recommendations.

4. Consultation and Perspectives

- ☐ Reflects the broader consultation process associated with many issues.

5. Federal-Provincial Considerations

- ☐ Emphasizes working in partnership with the provinces.

6. Departmental Positions

- ☐ Outlines the positions (both for and against) taken by interested departments and central agencies on the recommended course of action and accurately describes their concerns.
- ☐ Identifies issues not resolved at the departmental level that Ministers need to tackle.
- ☐ When financial implications are involved, states that TBS and/or Finance have been consulted and records their views.

7. Environmental Considerations (if applicable)

- ☐ An important section in the MC and is mandatory when there are environmental implications associated with the proposal.

8. Problems and Strategies

- ☐ Problem: drawing from Considerations, describes significant problems or possible criticisms and assesses them.

  Strategy: outlines the strategies to deal with each problem.

  Usually an MC will include at least two or three Problem/Strategy sub-paragraphs.

Communications Overview

Provides Ministers with a sense of how the issue might appear in the media, how the public might react and briefly how the Minister intends to proceed.

A Communications Plan is also required. (See Part C.)

The Analysis

- ☐ Check that the Analysis addresses the key points raised on page B17.
- ☐ Begin each of the three sections with a five-line summary paragraph.

Background

- ☐ Begins with a one-sentence restatement of the issue as part of the summary.
- ☐ A brief review of the major developments that led the sponsoring Minister to bring the issue to Cabinet.
- ☐ Explains why the issue is before Cabinet.

Considerations

- ☐ A description of the non-financial factors considered when drafting the options.
- ☐ Assures Ministers that all groups and interests likely to be significantly affected are identified and their concerns recognized.

Options

- ☐ Outlines each option in detail including advantages and disadvantages.
- ☐ Provides a thorough and detailed analysis of the financial details including
  - present costs
  - incremental cost (and source of funds)
  - total
  - PYs (present and incremental)
  - financial implications.
- ☐ Never states which option is preferred.

When You Have a Final Draft

- ☐ Check that the MR is the only place in the MC that Ministers' views, opinions or recommendations are recorded.

- ☐ Check that all factual information included in the MR is drawn from the Analysis, i.e. no factual information should be included in the MR that has not already appeared in the Analysis.

- ☐ Have someone unfamiliar with the subject matter read through the MC to check that it is understandable and readable.

Before you Submit the MC to PCO

- ☐ In cooperation with your Cabinet liaison office check that the seven-day notice and five-day submission deadlines have been respected.

- ☐ Look over the final draft with your liaison people to check that:

  - the four-page and bilingualism rules have been respected
  - the MC is set up so that it is readable (see Part D for a model)
  - the Communications Overview presents the key highlights from the Communications Plan in the format outlined in Part C and that neither the English nor French Overview exceeds one easily readable page
  - citations from one part of the MC to another are accurate (see part D)
  - the translation is accurate
  - all the pages are numbered correctly in each language
  - all the paragraphs in the MR section are numbered consecutively beginning with the first recommendation
  - all paragraphs in the Analysis are numbered consecutively, starting at 1
  - the Minister has signed in broad-tipped **black** ink pen at the end of the MR
  - all Annexes to the MR and Appendices to the Analysis have been clearly labeled
  - a one-page table of content has been included following the Communications Overview and before the Analysis

INDEX

Index

Abbreviations, uses of	D8
Aboriginal people	B19
Acronyms	B14; D8
Analysis (Analyse)	described A7, B15; when drafted B3; ensure effective B17;length of B17
Annexes (to MR)	location of A8 (Pictograph); B28; labeling D8
Announcement	A4 (diagram); Synopsis C4; Plan C7
Appendices (to Analysis)	location of A8 (Pictograph); B28; labeling D8
Associations	B19
Audio-visual presentations to Cabinet	E6
Auditor General	access to Analysis B15
Background (Contexte)	described B18
Best-guess estimates	B24
Bilingual rule	in MC E4; in Synopsis C4-5; and pagination of MC D7. and Minister's signature D8
Blank page	D7
Bold typeface	B25; B27; D4
Briefing notes	A4 (diagram); mentioned A5-7, B3, C8
Bullets	D6
Business	B19
Business lists	B5
Cabinet	A4 (diagram); A5-6
Cabinet Committee Secretariats	A3-6
Cabinet Committees	role of A3-6; and prior inter-departmental consultation B14; of previous and current governments B18; System E3;
Cabinet confidences	A6; (B15-18); E3
Cabinet decision-making process	A4 (diagram); described A5
Cabinet liaison office	role of E4; and title B5; and inter-departmental consultation B13; and government priorities B20, E4; and RIAS B20; and Synopsis C4; and document control E3; and procedural rules E4
Cabinet Papers	of previous and current governments B18; system E3; distribution and audit of E3, security of E4
Cabinet Papers System Unit	E3
Cabinet solidarity	A6
Caucus	consultations with B12; briefings of MPs and Senators C8
Charter of Rights	B19
Collective responsibility, Ministers	A6
Committee Chairmen	A4-6; and procedural rules E4
Common service agencies	consulting with B14; hidden costs B27
Communications	importance of in MC C1; and Discussion Paper E5
Communications Committee	A4-6; C3
Communications budgets	in MC B26; in Plan C8
Communications Plans	location of A8 (Pictograph); mentioned As, A7, B10; drafting of C3, C6-8; length of C6; in MC for Information E5
Communications Secretariat at PCO	consult with C3, C6
Communications specialists	consult B10; role of C3

Communications Overview	location of A8, B4, D3; described C3-5; readability D8; in MC for Information E5
Comptroller General	see Office of Comptroller General (OCG)
Conditional tense	use of in Analysis B15
Considerations (Points à examiner)	described B19-20; relationship to Options B21
Constant dollars	use by exception only B26
Consultation	with departments B13-14; importance of E4
Consumers	B19
Contingent liabilities	and financial information B24-27
Corrections	D9
Cost recovery opportunities	B26
Cover page	B5; model D3; information on D7
Cross-references in the MC	D8
Cross-sectoral	another Minister's responsibilities B13; concerns identified E4
CR (Committee Report)	A5; described E3
Current year dollars	B24; in examples B25, 27
Decisions	A5; see RDs
Departmental Positions (Position des ministères)	described B13-14; TBS, Finance, OCG in B14 and B23
Deputy Ministers	A6
Detail	level of, in Rationale B9; in Options B21; in financial information B23, 25, 27
Disabled	B19
Drafters	advice to B3; drafting MR B4; drafting Analysis B15-17; drafting Synopsis C4
Draft MCs, security of	E4
Editing	hints B3; title B5; B17, B23, C4
Education	B19
Elderly	B19
Environment	B19
Estimates (reliability of)	B24
Ethnic concerns	B19
Evaluation	B17; ComPlan C8
Executive Summary	(former name of MR); B4
Exempt staff	role of A6; and Communications C3, 6
Expenditures	defined B26
Explanation	heading in the MC for Information E5
Explanatory texts	E6
Factual information	B4
Family models	B20
Federal-Provincial concerns	in the MR B9-11; in the Analysis B19-20
Finance (Department of)	role of A6; consult with A5, B14, B23 onwards
Financial detail	in Options B21; B23, B25-27
Financial implications	described B24, 27; if none, wording for B8
Financial information	in the MR B8, B23-27; in the Analysis B15, B23-27
Finished items	E3
Five-day rule	E4
Format	reasons for A7, D3-4; examples of D3-6; advice for drafters D7-8 advice for typists, word processing operators D9; financial examples B25, 27
Fully-costed estimates	B24
Funds (source of)	B24-25; how to illustrate B25-27

Government priorities	mentioned A5; E4
Government agendas, initiatives, themes	in the MC B20; C6
Green Paper	like Discussion Paper E5
Groups	B9, listed B19
Headings and sub-headings	in MC, use with care D4, D7; in MC for Information E5; in ComPlan C6-8
Incremental costs	B24; defined B26; if none, wording for Recommendations B8
Inflation assumptions	B24
Interests	B9, listed B19
Issue (Objet)	described B6; cross-sectoral in MC B13
Labour concerns	B19
Legislation	A4 (diagram); Recommendation, wording for B7
Length of document	MR A7, D7; Analysis B17; Synopsis C4; ComPlan C6; Annexes B28
Line-spacing	D9
Lobby groups	B19
Margins	D9
Memorandum to Cabinet-MC (Mémoire au Cabinet)	defined A3; when to prepare A3; role of A6; well written A7; parts of, illustrated A8; models for D3-6; formatting D7-9; as Cabinet paper E3
Ministerial Recommendations—MR (Recommendations ministérielles—RM)	described A7; when drafted B4; drafting guidance B4 onwards; views, opinions and recommendations of Ministers B4, B15
Model	of MC D3-6; of financial information B25, 27
MR	see Ministerial Recommendations
Notice deadline	E4
Office of the Comptroller General	role of B14; A6
Officials, views, comments of	in Analysis B15, B24; see also Departmental Positions
Options (Options)	described B21; relationship to Considerations B21; how to list B22; amount of detail B21-22; financial information B25-27
Official Languages	and Considerations B19; and MC set up D3, D7; and Ministerial announcements C7
Pagination in MC	D7
Paragraph numbers	D8
Parliament	Committees A3-4; and Communications C6-8
Partially-costed estimates	B24
PCO	see Privy Council Office
PCO contacts	E4
Person-Years (PYs)	financial information B23 onwards; if no additional B8
Pictograph	of MC A8
PMO	see Prime Minister's Office
Policy	and MC A3-6; Committees A4-6; and decision-making A5, B7, 10; points to analyze B17
Political Considerations (Considératbns politiques)	described B12
Prime Minister	MC A3; Briefing A4 (diagram); Cabinet Committees A5; Communications C4; rules E4
Prime Minister's Office	role of A4-5; Communications C4

Privy Council Office (PCO)	A4 (diagram); role of A5-6; E3-4; consult with B7; regulatory affairs B20; communications C3, 4, 6
Problems and Strategies (Problèmes et strategies)	described B10; examples of B11; relationship to Options and Communications B11
Procedural rules	E4
Purpose	heading in MC for Information E5
Ratification	A5; see RD
Rationale (Justification)	described B9; relationship to Analysis B9
RD (Record of Decision)	described E3; A4 (diagram); and Recommendations B7; of previous, current governments B18; security of E4
Readability	of MC A7-8, Be, D3; Synopsis C4
Recommendations (Recommendations)	described B7; Summary (and details) B7; consequences of not proceeding with B9; financial Be, B23 onward; examples B8, B24
Regulatory implications	in the MR B9; in the Analysis B20
Regional concerns	B9, 10, 12, 17, 19; C6-7
RIAS	and Rationale B9; and Considerations B20
Security of Cabinet documents	E4
Seven-day rule	E4
Signature, Minister's	D8; more than one B13, B25 (envelopes)
Single option Mcs	& financial information B22-23
Social concerns	B19-20
Status of Women Canada (SWC)	role of A6; consult with E4
Strategies	see Problems and Strategies
Submission deadlines	E4
Summary	(five-line B15, 18,19, 21); see also Executive Summary
SWC	see Status of Women Canada
Synopsis	see Communications Synopsis
TBS	see Treasury Board Secretariat
Four-page rule	E4
Title	described B5; examples B5
Treasury Board Secretariat (TBS)	role of B23; A4 (diagram); consultation with A5, B14, briefers A6
Treasury Board Submission	A4 (diagram); B25
Typists	format guidelines D3-6, DO
Unemployed	B19
What goes where	A8 (Pictograph); B9; D3-6 (Model)
Women's concerns	A6; B19-20
Word processing	Synopsis C4; format D3-6, 9
Youth	B19

Gouvernement du Canada
Bureau du Conseil privé

Government of Canada
Privy Council Office

Mémoire
au Cabinet

Guide
du rédacteur

Canada

MÉMOIRE AU CABINET

GUIDE DU RÉDACTEUR

Mise à jour
Juin 2000

CONTENU

TABLE DES MATIÈRES

Préface
Renseignements essentiels aux cadres supérieurs
Consultation des ministères touchés
Autres points
Aspects financiers
Vérificateur général
Communications
Disposition
Règles de procédures

A. LE MÉMOIRE AU CABINET : LE DOCUMENT DU MINISTRE

Qu'est-ce qu'un MC? A-1
Rédaction des MC A-1
Le processus décisionnel du Cabinet A-1
Élaboration d'une politique A-3
Examen A-3
Examen des plans de communications A-3
Ratification A-3
Décision A-4
Le rôle du MC dans les travaux du Cabinet et de ses Comités A-4
Quelle forme le MC doit-il prendre et pourquoi? A-5

B. LA RÉDACTION DU MÉMOIRE AU CABINET

Introduction B-1
Rédaction de la section Recommandations ministérielles (RM) B-2
Titre B-3
Objet B-4
Recommandations B-5
Aspects financiers B-6
Justification B-7
Consultations et perspectives B-8
Considérations fédérales-provinciales B-9
Positions ministérielles B-10
Considérations environnementales B-13
Problèmes et stratégies B-14
Rédaction de la section Analyse B-16
L'Analyse B-17
Objectifs du rédacteur B-17
La table des matières B-17
L'analyse juridique B-18
Contexte B-19
Points à examiner B-20
Options B-22
Aspects financiers B-24
Quelques directives générales B-25
Présentation des aspects financiers B-25
Appendices/Annexes B-30

C. **LES COMMUNICATIONS DANS LE MC**

Introduction	C-1
Marche à suivre	C-1
Vue d'ensemble des communications	C-2
Objectifs	C-3
Liens avec les messages et les campagnes du gouvernement	C-3
Messages clés	C-3
Groupes cibles et réactions	C-3
Éléments essentiels du plan de communication	C-3
Questions régionales et provinciales	C-3
Budget	C-3
Plan de communication	C-4
Objectif	C-4
Environnement public	C-5
Messages clés	C-5
Considérations stratégiques	C-5
Groupes visés et réactions	C-6
Activités et outils de communication	C-6
Communications à l'échelle provinciale et régionale	C-7
Coordination horizontale	C-7
Maintien des activités et de la visibilité	C-7
Partenariats	C-7
Budget	C-7
Critères et plan d'évaluation	C-7
Autres préparatifs concernant l'examen par le Cabinet et l'annonce de la décision	C-8

D. **LES PRÉPARATIFS EN VUE DE LA PRÉSENTATION DU MC**

Introduction	D-1
Page titre - Disposition	D-1
RM - Disposition	D-2
Page de la RM - Disposition	D-3
Analyse - Disposition	D-4
Disposition : règles pour les rédacteurs	D-5
Page couverture	D-5
Pagination	D-5
Rubriques et sous-rubriques	D-6
Numérotation des paragraphes	D-6
Annexes et appendices	D-6
Renvois	D-6
Signature du ministre	D-6
Abréviations/Sigles	D-7
Disposition : règles pour les dactylos/préposés au traitement de textes	D-8
Marges	D-8
Taille des caractères	D-8
Longueur du document	D-8
Disque	D-8

E. RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Le système des dossiers du Cabinet E-1
Mesure de sécurité applicables à la technologie de l'information dans le cas des documents du Cabinet E-2
Consultation et documents liés à l'élaboration des politiques E-3
La sécurité des dossiers du Cabinet E-3
Règles à respecter E-4
Le bureau de liaison avec le Cabinet de votre ministère E-4
Aide-mémoire E-5
Présentations audio-visuelles au Cabinet E-5
Points à surveiller dans l'ensemble E-7
Préparatifs E-7
Rédaction proprement dite E-7
Recommandations ministérielles (RM) E-7
Titre E-7
Objet E-7
Recommandations E-7
Justification E-8
Consultation et perspectives E-8
Considérations fédérales-provinciales E-8
Position des ministères E-8
Considérations environnementales E-8
Problèmes et stratégies E-9
Vue d'ensemble des communications E-9
L'Analyse E-9
Contexte E-9
Points à examiner E-9
Options E-10
Version finale E-10
Transmission du MC au Bureau du Conseil privé E-10

Préface

Le guide que vous avez maintenant entre les mains explique les règles à suivre pour rédiger un mémoire au Cabinet. Il pourra s'avérer utile aussi à tous ceux et celles qui ont un rôle à jouer dans le processus d'approbation des MC ou dans tout autre mécanisme lié aux travaux du Cabinet.

Le présent guide a été établi par le Bureau du Conseil privé de concert avec certains ministères fédéraux. Les exemples utilisés dans la partie B servent uniquement à illustrer la marche à suivre.

Restez en contact avec le bureau de liaison avec le Cabinet de votre ministère tout au long de la rédaction du Mémoire au Cabinet.

Renseignements essentiels aux cadres supérieurs

Avant de transmettre un mémoire au Cabinet (MC) au ministre pour qu'il le signe, vous devez vous assurer que les éléments suivants ont été pris en compte.

Points à surveiller Une liste plus détaillée des points à surveiller se trouve à la fin du Guide.

MC Le MC comporte deux sections : la section Recommandations ministérielles (RM) et la section Analyse.

La section Recommandations ministérielles reflète le point de vue du ministre. C'est un document de quatre pages dans lequel il présente au Cabinet un aperçu de la question à examiner, ses recommandations, le coût de leur mise en oeuvre, les principaux arguments venant appuyer sa démonstration ainsi qu'une vue d'ensemble sur la question des communications. La RM doit rester concise et être rédigée dans un langage courant. (Voir pages B4 et suivantes.)

Plus détaillée que la RM, l'Analyse fait toutefois ressortir davantage les aspects plus strictement officiels et administratifs de la question. Cette section se veut une analyse approfondie, équilibrée et objective de la situation des facteurs qui ont déterminé le choix des différentes possibilités qui ont été exposées ainsi que des dépenses que supposerait la mise en oeuvre de chacune. (Voir pages B15 et suivantes.)

Consultation des ministères touchés

Autres points

Les ministères touchés devraient être consultés très tôt dans le processus de rédaction. Les divergences pressenties doivent être réglées avant que le MC ne soit soumis au comité compétent. La réaction de chaque ministère, qu'elle soit positive ou négative, doit être signalée ouvertement et avec tous les détails dans le MC. (Voir pages B13 et suivantes.)

Aspects financiers

Tout MC visant l'engagement de certains fonds publics doit fournir l'information suivante, sous forme de tableau, concernant (i) les recommandations contenues dans la RM et (ii) l'ensemble des options énumérées dans l'Analyse:

1 les coûts déjà prévus
2 les augmentations proposées (avec la source de financement)
3 le total
4 le nombre (actuel et proposé) d'A-P, et
5 les répercussions financières (Voir pages B23 et suivantes.)

Vérificateur général

Depuis le 1er janvier 1986, la section Analyse de tout MC visant l'engagement de certains fonds publics peut, à certaines conditions, être mise à la disposition du vérificateur général si celui-ci en fait la demande. Les ministères sont priés de transmettre au BCP toute requête à cet effet.

Communications

Chaque MC doit s'accompagner d'une vue d'ensemble (qui sert à indiquer aux ministres la réaction des médias et de la population ainsi que les mesures projetées par le ministre) et d'un plan de communication. (Voir partie C).

Disposition

Tous les MC doivent être présentés de façon bilingue et suivre les mêmes règles concernant la disposition. Le bureau de liaison avec le Cabinet de votre ministère peut vous mettre au courant des dernières directives qui ont été émises à cet égard. Les MC qui ne respectent pas ces conditions sont retournés aux ministères pour que les changements nécessaires soient apportés. (Voir partie D.)

Règles de procédures

Le Premier ministre demande que certaines règles de procédure soient appliquées par les ministres et les ministères de façon à ne pas entraver la bonne marche des travaux du Cabinet.

Les ministères doivent aviser le BCP au moins sept jours ouvrables à l'avance qu'un MC va être soumis à l'attention d'un comité du Cabinet. Au moins cinq jours ouvrables avant la prochaine réunion audit comité, le BCP doit recevoir une copie bilingue du MC qu'il se charge d'imprimer et de distribuer.

En règle générale, telles sont les conditions essentielles à remplir. Le comité peut fixer des délais plus stricts, et son président peut, en certains cas exceptionnels, décider d'autoriser la non-application de l'une ou l'autre de ces directives.

A

Le mémoire au Cabinet: le document du ministre

Introduction

LE MÉMOIRE AU CABINET :
LE DOCUMENT DU MINISTRE

Qu'est-ce qu'un MC?

Le MC est le document auquel on recourt le plus souvent pour suggérer au Cabinet les orientations qu'il devrait prendre. En tant qu'outil du ministre pour obtenir l'appui de ses collègues relativement aux mesures qu'il propose, le MC joue un rôle déterminant dans le processus décisionnel du Cabinet.

Le MC sert au ministre

- à décrire le contexte particulier d'une politique;
- à exposer les problèmes inhérents à la situation en cours; et
- à recommander des solutions.

Rédaction des MC

Les MC sont rédigés :

- à la demande du Premier ministre ou pour donner suite à une décision du Cabinet (RD);
- en réponse aux requêtes ou aux recommandations présentées par un comité parlementaire;
- dans le cas d'un projet de loi que l'on propose de déposer devant le Parlement; ou
- dans celui d'un projet de politique ou de programme dont l'importance, la complexité sur le plan politique ou les répercussions sur les activités d'autres ministères sont telles qu'il y a lieu d'obtenir l'approbation du Cabinet avant de réaliser ce projet.

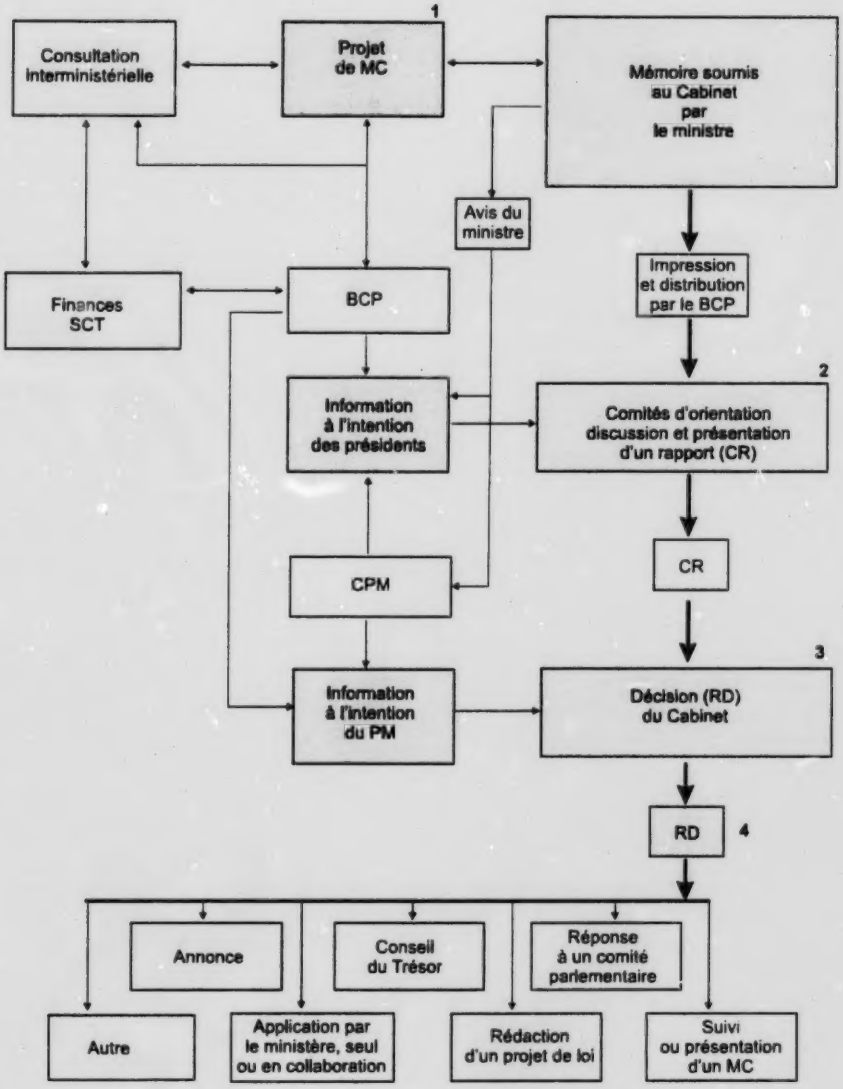
En ce qui concerne les différentes questions qui doivent être soumises au Cabinet, veuillez consulter le secrétariat du comité du Cabinet compétent au BCP.

L'Aide-mémoire est rédigé dans les rares cas où le ministre désire soumettre au Cabinet un rapport d'étape concernant certaines initiatives précises qui relèvent de son autorité. *Toutefois, le Cabinet ne prend pas de décisions à partir de ces documents* (pour plus de détails, voir la partie E).

Le processus décisionnel du Cabinet

Ce diagramme illustre les principales étapes (1-5) à franchir avant que le Cabinet ne prenne une décision. Explication des étapes, cf. A5.

Le processus décisionnel du Cabinet



1. Élaboration d'une politique

À la demande d'un ministre, ses fonctionnaires rédigent un MC. Le ministère élabore une proposition de concert avec les autres ministères et organismes susceptibles d'être visés ainsi qu'avec le BCP, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et le ministère des Finances. Une fois signé par le ministre, le projet de MC est soumis au BCP. Il est alors imprimé, distribué et inscrit à l'ordre du jour d'une réunion ultérieure du comité du Cabinet compétent.

C'est la prérogative du Premier ministre que de déterminer à quel comité le MC doit être envoyé.

Le personnel du secrétariat du comité au BCP prépare à l'intention du président des *notes documentaires* dans lesquelles il énonce les grandes lignes de la question à étudier. S'y trouve suggérée aussi, à l'intention du président, l'orientation à donner à la discussion de sorte que tous les aspects de la question puissent être examinés avant qu'une décision soit prise.

2. Examen

Les comités du Cabinet examinent tous les MC qui leur sont présentés afin d'en prévoir les répercussions *sur le plan des finances, des orientations, de la situation politique et des communications*. Le nombre et les attributions des comités varient de temps à autre, mais on retrouve généralement quatre comités d'orientation: questions économiques, questions sociales, opérations gouvernementales et gestion, et politique étrangère et défense.

Chaque comité du Cabinet compte de dix à vingt ministres. Le président du Conseil du Trésor, le ministre des Finances et le Vice-premier ministre siègent d'office au sein de tous les comités d'orientation.

Tous les comités du Cabinet (à l'exception du Conseil du Trésor) peuvent compter sur les services d'un secrétariat permanent au Bureau du Conseil privé.

Leurs décisions sont présentées sous la forme d'un rapport (CR), puis soumises à l'approbation du Cabinet tout entier.

3. Examen des plans de communication

Le Comité du Cabinet chargé des communications examine le plan de communication qui accompagne chaque MC avant que celui-ci ne soit envoyé au Cabinet.

4. Ratification

Les CR sont ratifiés par le Cabinet tout entier.

En dehors des réunions du *Cabinet*, l'ensemble des ministres ainsi que le Premier ministre n'ont jamais la possibilité d'exprimer ouvertement leur opinion en vue d'en arriver à un consensus.

Périodiquement, le Cabinet fixe le cadre financier et prend des décisions concernant les priorités du gouvernement en matière de politiques et de programmes. Par exemple, il établit les niveaux de dépenses pour un certain nombre de secteurs de dépenses (ou enveloppes) afin d'aider les autres comités du Cabinet à mettre au point leur propre programme de travail. Il traite également d'autres questions de premier plan (comme le budget, les affaires constitutionnelles et les relations fédérales-provinciales) et coordonne les travaux des comités du Cabinet dans le cadre du programme général du gouvernement.

5. Décision

Pour terminer, une décision (R D) est émise et communiquée au ministère qui sera chargé de prendre ou de faire appliquer les mesures nécessaires.

Le rôle du MC dans les travaux du Cabinet et de ses Comités

A titre de document auquel on recourt le plus souvent pour suggérer au Cabinet les orientations qu'il devrait prendre, le MC vise à informer ce *corps décisionnel* qu'est le Cabinet des propositions que lui soumettent un ou plusieurs ministres, ses *membres*.

Malgré les divergences qu'ils peuvent avoir, les ministres sont tenus, de par notre tradition constitutionnelle et politique, de faire preuve de solidarité à l'extérieur du Cabinet, car ils sont tous responsables des décisions prises par ce dernier.

Ce principe de la responsabilité collective va de pair avec la notion de documents confidentiels. En effet, les travaux du Cabinet et de ses comités doivent demeurer secrets de sorte que les ministres puissent se consulter librement, sans craindre que leurs divergences ou leurs différends ne viennent à être connus du public.

Non seulement le MC doit-il *suggérer* les orientations à prendre, mais il doit aussi *faciliter les discussions* au sein du Cabinet et de ses comités. L'efficacité du MC dépend de la façon dont la question est exposée et dont sont présentés les arguments venant appuyer la recommandation qui est faite.

Les discussions entre les membres du Cabinet ou d'un comité se font à partir d'un MC, plus précisément des quatre pages qui composent la section des recommandations ministérielles, ainsi que de la *vue d'ensemble*. Les ministres consultant en outre les *notes documentaires* préparées à leur intention par leurs fonctionnaires ou par les membres de leur personnel exclu. Le président du comité dispose également de *notes* rédigées par le secrétariat compétent au sein du BCP.

Aux réunions de comités, il arrive souvent que le ministre présente *verbalement* sa proposition à ses collègues en s'inspirant de notes que lui ont remises les personnel précitées. À l'occasion, il recourt à des moyens audio-visuels (diapositives, tableaux, transparents) destinés à compléter l'information fournie dans le MC (voir la partie E).

Les ministres sont les principaux destinataires du MC, mais on distingue aussi *plusieurs autres groupes de conseillers* qui analysent le document, chacun sous un angle différent, avant la réunion :

- ***Les hauts fonctionnaires du ministère***, y compris les sous-ministres, peuvent présenter au ministre un compte rendu écrit ou verbal dans lequel ils font ressortir les perspectives tant ministérielles qu'interministérielles et donnent leur avis sur certains aspects épineux de la question.

- ***Les analystes du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)*** se chargent de vérifier si les répercussions de la proposition sur le plan des ressources, du cadre législatif, de la gestion (personnel, relations de travail, langues officielles) et de l'administration sont suffisamment décrites. Ils s'assurent également auprès du Bureau du contrôleur général (BCG) que les pouvoirs que confèrent la loi, la politique financière ainsi que les principes et pratiques en matière de comptabilité et de gestion de la trésorerie sont bien respectés.

- ***Le ministère des Finances***, qui fixe le cadre financier du gouvernement, a à cet égard les mêmes préoccupations que le SCT. Ses intérêts au chapitre des politiques économique, sociale, commerciale, fiscale et internationale sont toutefois plus vastes et couvrent la plupart des programmes et des politiques du gouvernement. Ses analystes examinent donc le MC sous l'angle de ces diverses politiques et voient quels pourraient être les effets généraux de tout changement d'orientation. (Les observations émises par le SCT et le ministère des Finances figurent dans les notes destinées aux présidents.)

- ***Condition féminine Canada (CFC)*** veille à ce que tous les projets de politique, de programme ou de mesure législative tiennent suffisamment compte des préoccupations des femmes.

- ***Les analystes du BCP/CPM/*** rédigent des notes à l'intention du Premier ministre et des présidents des comités. Le BCP s'assure que le MC expose tous les faits, tant positifs que négatifs, que les consultations interministérielles requises ont eu lieu et que l'analyse des options proposées est complète. La division des Affaires intergouvernementales du Bureau du Conseil privé veille à ce que les éléments ayant une incidence sur les relations fédérales-provinciales aient été traités comme ils le méritent. Enfin, le CPM vérifie si toutes les répercussions politiques ont été prises en compte. Le CPM et le BCP surveillant tous deux les aspects de la proposition qui touchent les communications.

- ***Les membres du personnel exclu*** peuvent aussi saisir leur ministre de tous les éléments susceptibles de l'intéresser et le conseiller quant à la position à adopter.

Le rédacteur astucieux s'efforce de prendre en considération dans son MC l'ensemble des intérêts et des attentes qui viennent d'être exposés.

Quelle forme le MC doit-il prendre et pourquoi?

Chaque MC comporte deux sections dont chacune remplit des fonctions différentes, quoique connexes :

- **la section Recommandations ministérielles (RM); et**
- **la section Analyse.**

La **RM** est un ***document de quatre pages*** dans lequel le ministre donne au Cabinet un aperçu de la question qu'il lui soumet, fait des recommandations, précise les principaux facteurs qui l'ont amené à formuler ces dernières et indique le coût de leur mise en oeuvre.

C'est la seule section du MC qui contienne les vues, les opinions et les recommandations du ministre. Elle est accompagnée d'une ***vue d'ensemble*** et, en ***annexe***, d'un ***plan de communication***.

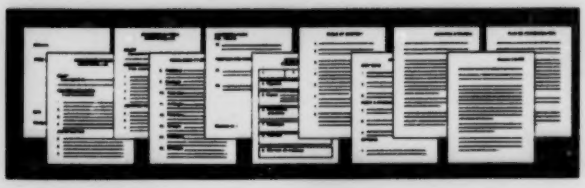
Quant à la section **Analyse**, elle se veut une étude approfondie, équilibrée et objective du contexte entourant la question à examiner. En outre, elle signale les facteurs pris en compte dans la formulation des différentes options et indique le coût de mise en oeuvre de chacune de ces dernières.

Cette étude a pour objet de fournir aux analystes les éléments qu'ils ont besoin de connaître pour bien cerner le problème. Il importe donc qu'elle soit objective et suffisamment détaillée pour aider ceux qui veilleront à faire appliquer la décision à bien assimiler le raisonnement qui sous-tend le MC.

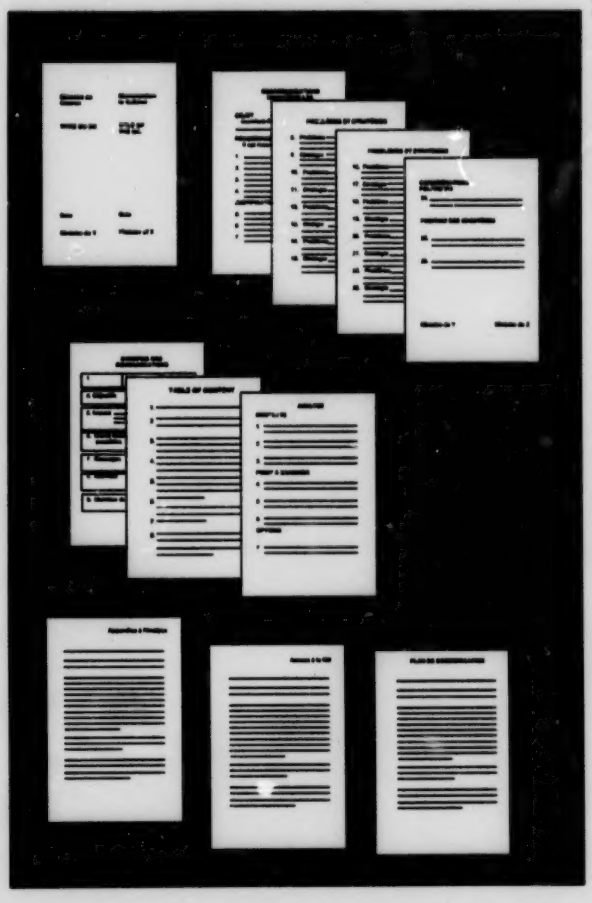
La présentation et les rubriques sont **les mêmes** pour tous les MC de façon que les ministres soient en mesure de trouver facilement l'information qui les intéresse.

Un MC dont les éléments s'enchaînent de façon logique et qui est conforme aux règles de présentation et de procédure énoncées dans le présent guide contribue à accélérer le processus décisionnel.

Un diagramme figuratif des principales pages du MC est présenté à la page suivante.



1. Ce **diagramme figuratif** des principales pages du MC vise à mettre en relief, à l'intention des rédacteurs
   - les liens qui existent entre les diverses sections et rubriques de ce document, et
   - l'endroit où celles-ci s'insèrent dans l'ensemble du MC.



2. Le modèle de MC présenté aux pages D3 à D6 fournit des directives précises sur la place des rubriques et sous rubriques, sur la largeur des marges, etc.

Le *bureau de liaison avec le Cabinet* de votre ministère met à votre disposition le formulaire prévu pour la vue d'ensemble.

De toute évidence, le contenu du MC est à la base des résultats qu'il permettra d"obtenir. Cependant, ne sous-estimez jamais l'importance d'une information bien présentée : si le texte se présente bien et se lit facilement, il aura une bien meilleure portée que si les diverses parties en sont mal agencées et si le fil conducteur est difficile à suivre.

B

La rédaction du mémoire au Cabinet

LA RÉDACTION DU MÉMOIRE AU CABINET

Introduction

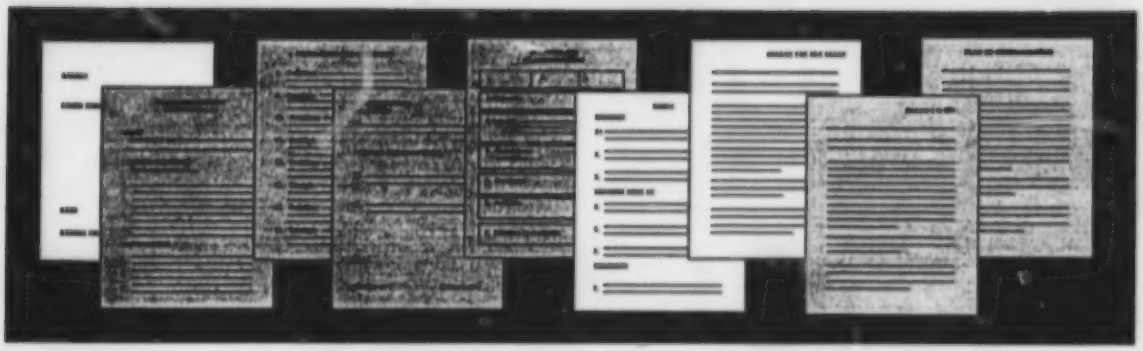
En tant que rédacteur d'un MC, vous avez pour tâche d'aider votre ministre à exposer clairement une question complexe à ceux qui constituent les *principaux destinataires audit document — ses collègues*.

Compte tenu de leur charge de travail, les ministres doivent profiler au maximum du temps dont ils disposent. Leurs préoccupations sont nombreuses : les pressions et les exigences que comporte la gestion du portefeuille dont ils ont reçu la charge, les affaires en cours dans leur circonscription les travaux de la Chambre et les questions auxquelles s'intéresse le parti. Avant de discuter d'un MC avec les autres membres du Cabinet, ils ont parfois tout juste le temps de parcourir le document en vitesse et de consulter les notes documentaires.

Afin de produire un MC qui soit le plus simple et le plus direct possible, vous devez :

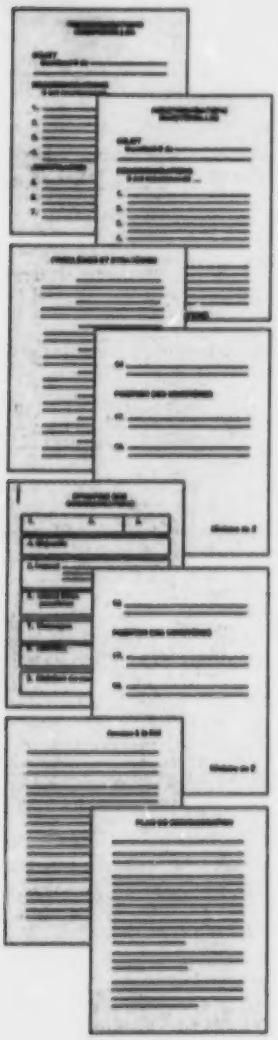
- rédiger votre texte en langage courant;
- éviter les constructions lourdes et compliquées;
- proscrire les termes techniques, le jargon et les acronymes dont l'utilisation n'est pas répandue;
- rester concis et vous en tenir à l'essentiel;
- présenter point par point les différents arguments;
- reprendre chaque phrase jusqu'à ce qu'il devienne impossible d'en supprimer quelque élément que ce soit sans en changer le sens;
- supprimer absolument tous les éléments qui doivent l'être, relire votre texte après quelques jours et effectuer de nouvelles coupures; et
- demander à un collègue peu familiarisé avec le sujet de lire la version finale de votre texte.

En règle générale, la section ***Analyse*** est rédigée en premier et sert de base à la RM. Toutefois, dans la version finale, celle-ci précède l'***Analyse***, et c'est dans cet ordre que sont données les présentes directives en matière de rédaction.



Recommandations ministérielles (RM)

Rédaction de la section



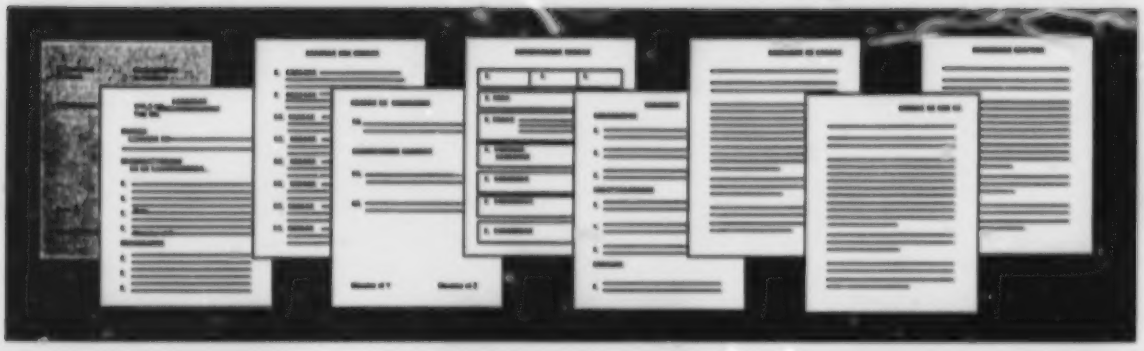
La section Recommandations ministérielles et la vue d'ensemble des communications sont les documents à l'aide desquels le ministre défend sa proposition. Dans la RM, il donne à ses collègues un aperçu de la question, des éléments qui l'ont amené à formuler ses recommandations ainsi que des problèmes qui risquent de se poser sur le plan aussi bien administratif que politique.

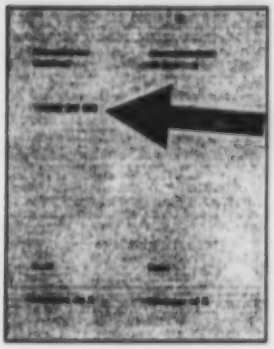
C'est dans cette section uniquement de même que dans ses annexes, que figurent les vues, les opinions et les recommandations du ministre. Tous les faits notés dans la RM sont basés sur l'Analyse, c'est-à-dire que tout ce qui figure dans la première doit déjà avoir été mentionné dans la seconde.

La RM tient également lieu de sommaire. Il devrait donc être possible pour les ministres de lire et de comprendre cette section sans avoir à prendre connaissance du reste du MC.

Objectifs concernant la rédaction de la RM :

- fournir aux ministres, d'une façon concise (quatre pages tout au plus dans la langue de départ, sans compter la page couverture), les données qui leur sont essentielles;
- faire en sorte que les six rubriques que comporte la RM contiennent toute l'information requise; et
- tenir compte uniquement des éléments dont les ministres—et non les fonctionnaires, les membres du personnel exclu, les documentalistes ou les analystes—ont besoin pour prendre une décision.





Titre

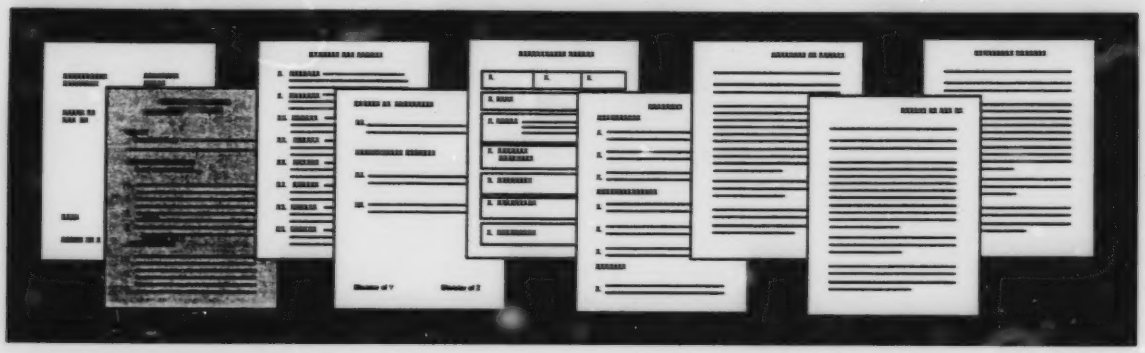
Énoncé, en quatre ou cinq mots, de la question qui fait l'objet du MC.

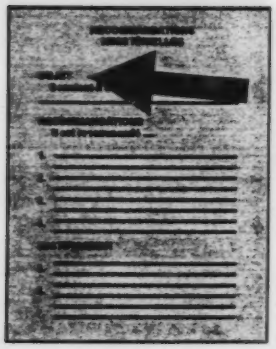
- Le titre doit être bref.
- Tout élément superflu doit être supprimé.
- Les renseignements additionnels doivent figurer dans la section Objet.

Vérifiez toujours auprès de votre bureau de liaison avec le Cabinet si le titre que vous soumettez au BCP est conforme à celui qui figure sur la liste des travaux du Cabinet de votre ministère.

Exemples

Faible		Préférable	
1-	Protocole d'entente Canada - province sur la mise en place d'un système de télévision informatisé	1-	Mise en place d'un système de télévision informatisé
2-	Réponse aux recommandations contenues dans le rapport présenté par le Comité parlementaire et intitulé Une charte des droits des artistes	2-	Réponse au rapport intitulé Une Charte des droits des artistes
3-	Modification du projet de loi C-15 visant à soustraire à tout examen les sociétés ouvertes, afin de favoriser une plus grande participation des Canadiens à la propriété des entreprises commerciales	3-	Canadianisation des sociétés ouvertes.





Objet

Présentation, en une phrase de la question que le Cabinet est appelé à examiner et à trancher.

- Cette section fait le lien entre le titre du mémoire au Cabinet et les recommandations.
- Elle précise et complète le titre.
- Elle n'indique d'aucune façon comment le problème en est venu à se poser.
- Elle prépare le terrain pour les recommandations.

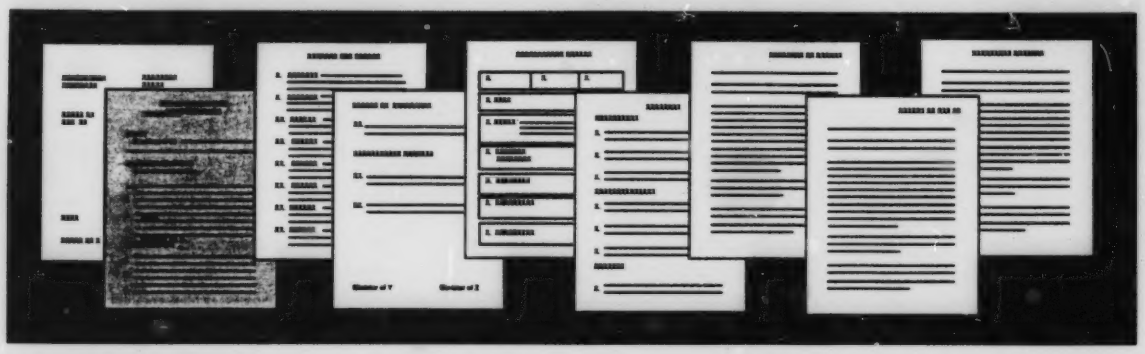
La section Objet commence habituellement par les mots Convient-il de... (et se termine parfois par comment...?) de façon à amorcer la discussion par les membres du Cabinet.

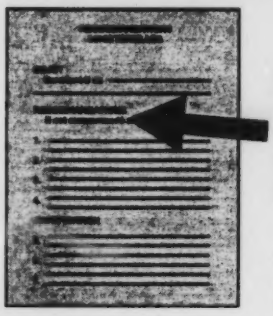
Dans certains cas, cette section est introduite par le mot Comment. . .

Vous pouvez très bien rédiger plusieurs versions différentes de cette phrase au fur et à mesure que progresse la rédaction du MC. Cependant, assurez-vous toujours que le titre ainsi que les sections Recommandations et Objet restent compatibles.

Exemples

Faible		Préférable	
1-	Convient-il d'autoriser la rédaction d'un projet de loi modifiant la Loi sur les produits?	1-	Convient-il de modifier la Loi sur les produits de façon à faciliter l'importation de(d') XXXXXX au Canada?
2-	Comment convient-il d'appliquer la politique établie en vertu de la décision prise par le Cabinet le 19 décembre 1983 pour . . . ?	2-	Convient-il de mettre en place un programme de(d') . . . et comment celui-ci pourrait-il être appliqué?
3-	Dans le cadre de la stratégie globale du gouvernement en matière de recouvrement des coûts liés à l'industrie XXX, le ministre demande l'autorisation de faire modifier la loi de façon que le gouvernement soit en mesure de recouvrer les coûts de réglementation de ladite industrie.	3-	Convient-il de recouvrer les coûts de réglementation de l'industrie XXX et comment doit-on procéder?
4-	Vu l'augmentation des investissements étrangers dans les sociétés canadiennes, le gouvernement doit prendre des mesures pour exempter de tout examen les acquisitions faites par les sociétés ouvertes.	4-	Convient-il d'encourager davantage la canadianisation en exemptant de tout examen les acquisitions faites par les sociétés ouvertes?





Recommandations

Propositions qui, en règle générale, découlent d'une série d'options et que le ministre demande au Cabinet d'approuver.

- Les recommandations énoncent les décisions appelées par le ministre.
- Elles ne contiennent aucune argumentation à l'appui des mesures proposées.
- Elles indiquent le rôle précis des différents ministres intéressés ainsi que des autres personnel qui veilleront à la mise en oeuvre de la décision.
- Elles précisent les modalités de mise à exécution de la décision.
- Au besoin, la dernière recommandation indique les dépenses à engager et la source de financement. (Voir les pages 23 et suivantes.)
- Elles servent de base au rapport de décision du Cabinet (RD).

Les recommandations vont toujours du général au particulier. La première donne un aperçu des mesures proposées, alors que celles qui suivent en donnent les détails.

En règle générale, les recommandations ne comportent aucun renvoi au MC proprement dit; chacune est complète en soi. Toutefois, il arrive qu'elles renvoient à certains passages, qui se retrouvent le plus souvent dans une annexe de la RM, énonçant, par exemple, une déclaration de principes ou les suites données ou à donner au rapport présenté par un comité parlementaire.

Vous devez éviter de présenter les différentes options dans cette section sans préciser celle qui est privilégiée. Cependant, chaque fois que le ministre décide de demander au Cabinet de choisir entre plusieurs options, vous devez consulter le BCP.

Dans les cas où les recommandations sont trop détaillées ou trop longues pour figurer dans la RM, la section doit s'intituler RECOMMANDATIONS SOMMAIRES (voir l'annexe XX pour plus de détails). Dans un résumé, rédigé en langage courant, énoncez les grandes orientations qui sont proposées. Les recommandations détaillées sont placées en annexe.

Fait à ne pas oublier, la décision finale du Cabinet repose sur les recommandations détaillées.

Lorsqu'une proposition suppose la rédaction d'un projet de loi, la recommandation suivante doit figurer : **que la Section de la législation du ministère de la Justice soit autorisée à rédiger le projet de loi requis**.

Aspects financiers

Si votre MC nécessite l'engagement de certaines ressources financières ou humaines, veuillez consulter les pages B23 et suivantes.

Dans les cas où la mise en oeuvre de la proposition ne requiert aucune ressource additionnelle, le paragraphe suivant, qui n'a pas à être numéroté, doit conclure la section Recommandations :

La présente proposition ne nécessite ni prélèvement de ressources additionnelles sur les réserves du gouvernement ni réaffectation des services votes du ministère.

Exemples

Acceptable

1. RECOMMANDATIONS SOMMAIRES (pour plus de détails, voir l'annexe XX.)

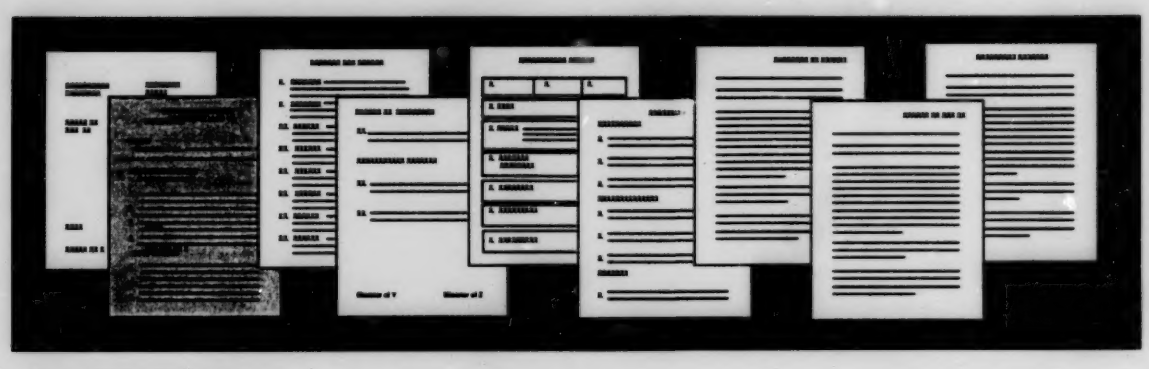
Il est recommandé :

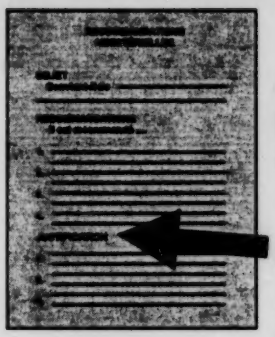
1. que soient approuvées quatre mesures de portée générale ayant pour objet d'améliorer la qualité des services gouvernementaux, à savoir

   1) XXXXXX
   2) XXXXXX
   3) XXXXXX
   4) XXXXXX

2. que la mise en oeuvre du programme soit financée comme suit :

Faible	**Préférable**
2 RECOMMANDATIONS il est recommandé : que des modifications soient apportées au projet de loi XXXX de façon à favoriser davantage la canadianisation des entreprises en . . ., lorsque . . . et, au cas où . . .. que ces entreprises seraient en mesure de mieux servir les intérêts du Canada. *Trop détaillée, cette recommandation reprend l'exposé de la question et ne prévoit aucun projet de loi.*	2 RECOMMANDATIONS il est recommandé : 1. que des modifications soient apportées au projet de loi C-XX de façon à autoriser les acquisitions faites par toute société ouverte : 1) qui possède un(e) XXX 2) qui pourrait ainsi mieux servir les intérêts du Canada, compte tenu XXX. 2. que la Section de la législation du ministère de la Justice soit autorisée à rédiger le projet de loi requis. *La première partie de la version dite Faible se trouve incorporée à l'exposé de la question (voir l'exemple 4 à la page B6).*





Justification

Principaux arguments du ministre à l'appui des recommandations.

Selon le cas, la section Justification se compose de paragraphes portant :

- sur les faits qui ont amené le ministre à soulever la question;
- sur le problème que pose la solution recommandée;
- sur les principaux éléments fournis dans la partie Contexte au besoin, et dans la partie Points à examiner de l'Analyse;
- sur les raisons pour lesquelles une option a été choisie de préférence aux autres et, pour terminer; et
- sur les conséquences d'un rejet des recommandations.

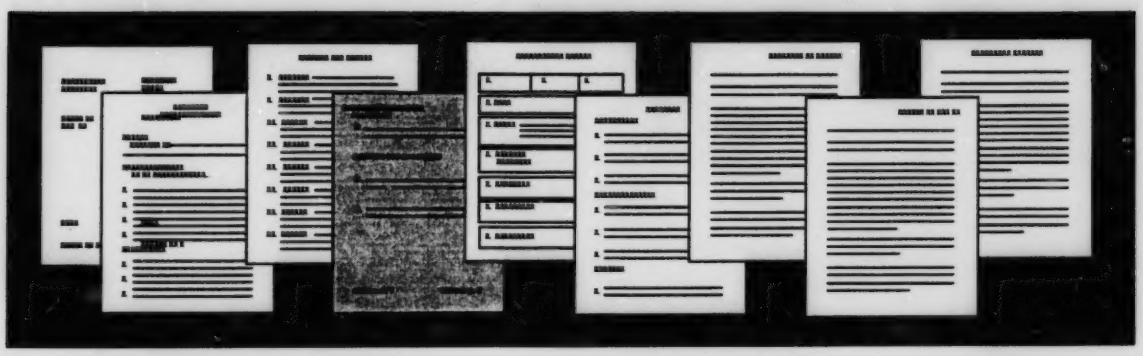
À ce stade de la RM, il est capital de bien doser la somme des renseignements à fournir. Les rédacteurs ne devraient mettre en évidence que les éléments les plus aptes à éclairer les ministres.

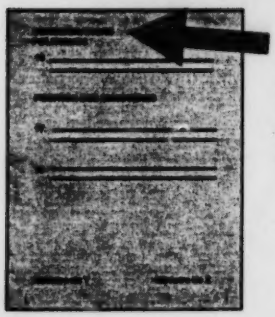
Par exemple, s'il est essentiel de bien souligner les options qui ont été envisagées puis rejetées, c'est dans cette section que vous devez le faire. Par contre, si ce sont les éléments qui ont amené le ministre à formuler ses recommandations qui risquent de faire pencher la balance, vous devez les traiter en conséquence.

Au besoin, expliquez pourquoi certains groupes clés ou groupes d'intérêts accueilleront favorablement les recommandations.

Si la mise en oeuvre des recommandations doit avoir une portée sur le plan de la réglementation, énoncez-en les principaux points dans un court paragraphe en vous inspirant du Résumé de l'étude d' impact de la réglementation (REIR), qui se trouve en appendice à l'Analyse. Outre cet appendice, voir les Points à examiner, page B20).

La section Justification se termine par une énumération des conséquences les plus importantes pouvant résulter d'un rejet des mesures recommandées. Par exemple, si un programme doit disparaître d' ici deux mois à moins que les recommandations ne soient adoptées il convient de l'indiquer. Il faut en outre faire ressortir clairement toute possibilité de contestation de la part de certains groupes face à un tel rejet.





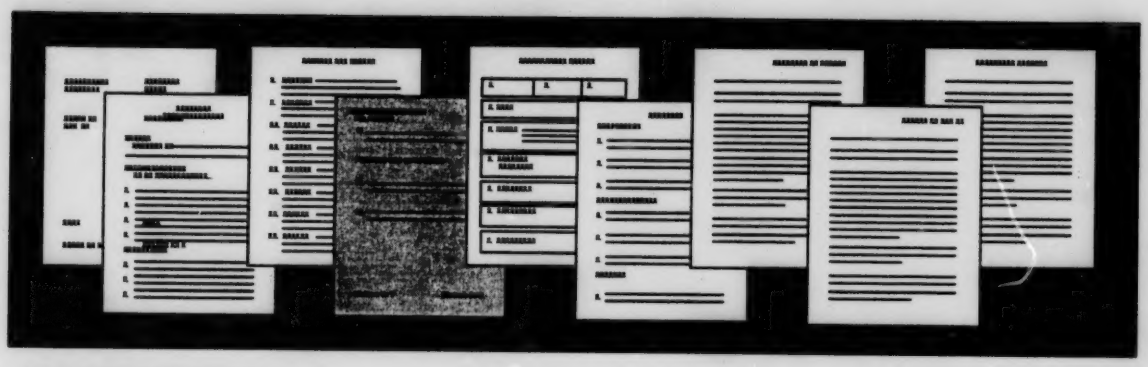
Consultations et perspectives

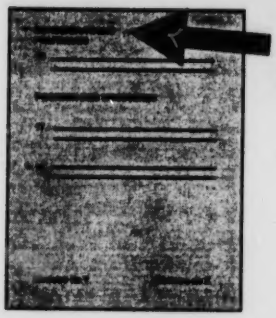
Afin de tenir compte du processus de consultation plus étendu qui requièrent de nombreuses questions

- sert à indiquer les personnes qui ont été consultées à l'extérieur des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (c.-à-d. les représentants de tierces parties, le public - s'il y a lieu); et

- indique les vues exprimées ainsi que le déroulement prévu, à long terme, des consultations liées à la mise en oeuvre de l'initiative en cause.

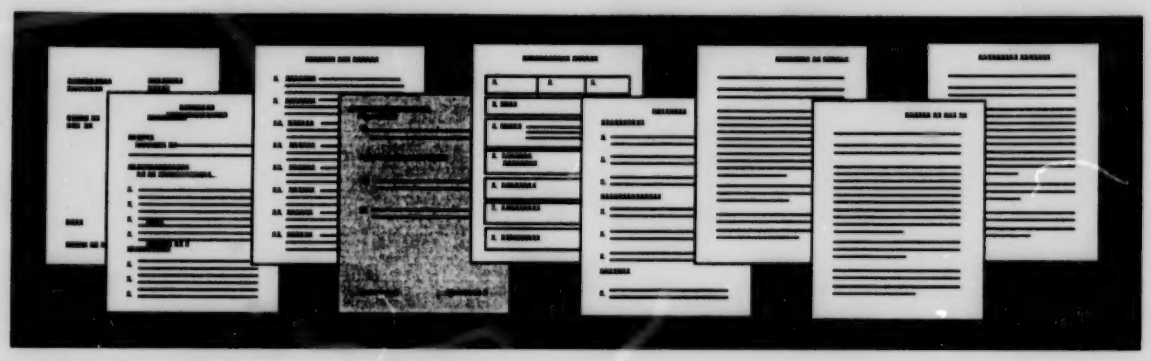
Selon le cas, certaines considérations politiques pourront devoir être prises en compte dans cette section, de même que d'autres aspects jugés pertinents, par exemple, l'unité, l'analyse fondée sur le sexe, la diversité, les langues officielles.

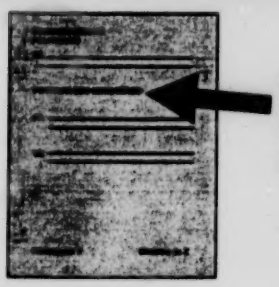




Considérations fédérales-provinciales

- Étant donné l'importance accordée à la nécessité de travailler en partenariat avec les provinces, il est obligatoire d'inclure la section Considérations fédérales-provinciales.





Positions ministérielles

Position (favorable ou défavorable) adoptées par les ministères visés à l'égard des mesures recommandées.

- Cette section permet aux ministères touchés d'exprimer, sans aucune connotation politique, leurs préoccupations sur le plan des orientations, des ressources ou des programmes.
- Elle indique les résultats des consultations avec ces ministères.
- Elle signale les questions que le processus de consultations interministérielles n'a pas permis de régler.

La conformité de cette section à la position de tel ou tel ministre n'est pas une nécessité absolue. Toutefois, s'il s'agit d'une initiative d'importance, les fonctionnaires voudront sans doute demander des directives à leur ministre.

Les préoccupations traitées dans cette section sont celles qu'ont émises les ministères visés. Il ne s'agit aucunement de préoccupations d'ordre politique soulevées par les ministres.

Vous devez faire ressortir clairement et précisément les réserves ou les objections provenant d'autres ministères, de sorte qu'aucune divergence imprévue ne vienne surprendre les ministres pendant l'examen du dossier par le Cabinet.

Lorsqu'un grand nombre de ministères ont été consultés et qu'ils approuvent la proposition, il n'est pas nécessaire d'en dresser la liste. Il convient plutôt de signaler ceux qui ont fait connaître leur opposition et de déterminer avec exactitude où se situent leurs préoccupations.

Si la proposition empiète sur les responsabilités d'un autre ministre, celui-ci devrait également signer le document, surtout si le financement proposé nécessite que des ressources soient prélevées sur les services votés de son ministère.

Pour que les consultations soient vraiment efficaces, vous devez :

- consulter les cadres supérieurs compétents et les spécialistes de votre ministère, ainsi que le bureau de liaison avec le Cabinet, au fur et à mesure que progresse la rédaction du document;
- transmettre des copies du document, encore à l'état d'ébauche, aux ministères touchés et aux organismes centraux;
- permettre aux autres ministères d'exprimer leurs inquiétudes et de faire connaître leurs intérêts;
- énoncer leurs vues dans le MC, honnêtement et sans rien oublier.

Lorsque vous parlez de la position adoptée par un ministère, vous devez identifier celui-ci par son nom ou son sigle.

Des expressions ou des mots concret et précis (voir les exemples) sont préférables à d'autres, plus vagues, comme ont été consultés ou s'opposent.

Consultez l'autre partie concernant la formulation. De cette façon, les divergences ressortent mieux; à défaut de les résoudre, on peut toujours les présenter comme des questions à régler.

N'essayez pas de dissimuler l'opposition manifestée par d'autres ministères. En évitant de consulter les personnel de la part de qui vous craignez d'essuyer une opposition ou bien en adoucissent ou en omettant volontairement certaines observations, vous ne ferez que provoquer une surcharge de travail pour les membres des comités, sans parler de la situation embarrassante dans laquelle vous risquez de placer le ministre et son ministère.

Personnes-ressources pour les aspects financiers

La consultation revêt une importance particulière lorsqu'un MC comporte des aspects financiers. Dans chaque cas mentionné ci-dessous, indiquez si cette consultation a eu lieu et, le cas échéant, précisez la position adoptée.

Si la proposition touche d'autres ministères, vous devez les consulter dès le début afin que leurs intérêts et leurs préoccupations puissent être pleinement pris en compte et qu'il soit clairement établi qu'ils disposent des ressources nécessaires. Au cas où celles-ci seraient insuffisantes, les fonds requis devront être indiqués dans le MC.

Lorsque les recommandations risquent d'avoir des répercussions, si minimes soient-elles, sur la politique en matière de ressources, de gestion et d'administration, vous devez consulter le **Secrétariat du Conseil du Trésor**.

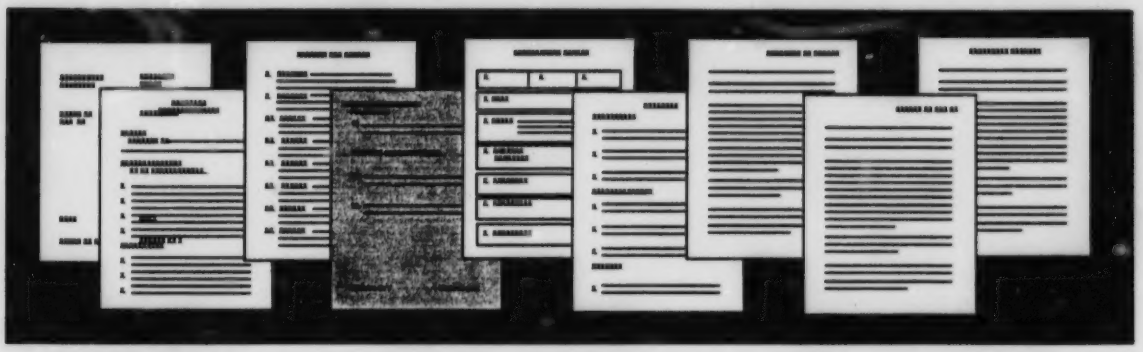
Vous devez aussi obtenir les impressions du **ministère des Finances**.

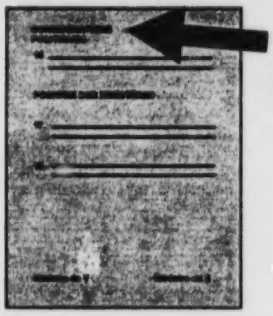
Lorsque le MC touche la gestion de la trésorerie, la politique financière, la comptabilité ou toute autre question visée par la Loi sur l'administration financière, consultez le *Bureau du contrôleur général*. La même démarche s'impose lorsqu'il est proposé d'instaurer de nouveaux mécanismes financiers ou de faire autoriser certaines mesures concernant , par exemple, les fonds renouvelables, l'engagement de recettes, les crédits nets, les garanties de prêts, le versement de subventions et de contributions, la mise en fiducie ou la création de comptes spéciaux, ou que le projet de loi proposé doit comporter des dispositions touchant les finances ou la comptabilité.

Si la proposition entraîne l'utilisation de ressources appartenant à un *organisme de services communs* (le MTP en ce qui concerne les bureaux, par exemple), vous devez d'abord et avant tout vérifier si ces organismes ont bien les ressources requises et s'ils sont disposés à les engager tel que demandé.

Exemples

Faible	Préférable
POSITION DES MINISTÈRES	POSITION DES MINISTÈRES
1 18. La CEIC et le MEST approuvent la proposition. Le MAE et le MEIR font certaines réserves.	1 18. La CEIC et le MEST approuvent les recommandations. Le MAE s'inquiète des effets de la proposition sur . . Quant au MEIR, il s'oppose fortement aux aspects de la proposition qui concernent XXX, XXX, et XXX.
2 19. Plusieurs ministères s'entendent généralement à reconnaître la nécessité d'un changement, mais les avis diffèrent en ce qui concerne les avantages et les inconvénients ainsi que sur la portée et l'opportunité des mesures proposées.	2 19. Le Solliciteur général acceptera les recommandations pourvu que . Pour le MAINC, XXX et XXX constituent des sources d'inquiétude. La ASC appuie les recommandations.
3 20. De nouveaux locaux seront fournis gratuitement par le MTP	3 20. Le MTP a confirmé que ses niveaux de référence permettaient de fournir les locaux supplémentaires requis tel que prévu dans la recommandation financière.

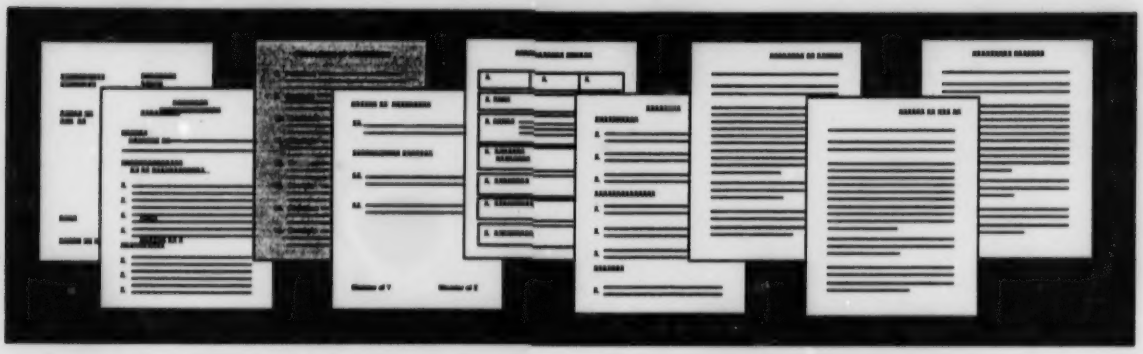


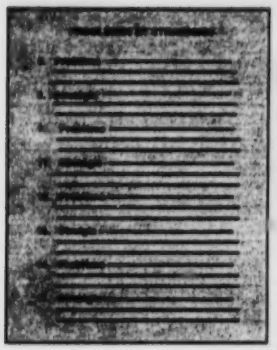


Considérations environnementales

Une section importante dans les RM qui sera incluse seulement lorsque l'initiative proposée peut avoir des répercussions sur l'environnement.

- Les ministères pourront toujours consulter l'Agence canadienne d'évaluation environnementale quant aux critères applicables à cet égard.





Problèmes et stratégies

Description succincte des effets négatifs possibles pour le gouvernement et des critiques auxquelles il devrait faire face si les recommandations venaient à être mises à exécution, ainsi que des moyens de surmonter au mieux ces difficultés.

- À partir des Points à examiner, décrivez et évaluez les difficultés les plus sérieuses et les critiques qui risquent de faire surface.
- Donnez les grandes lignes de la stratégie (y compris les aspects publics au besoin) à mettre en oeuvre dans chaque cas
- Cette section ne saurait être utilisée pour décrire les effets négatifs possibles d'un rejet des mesures proposées. (Voir la section Justification.)
- En indiquant sans détour aux ministres les difficultés qui risquent de se poser, vous leur éviterez de mauvaises surprises.

En règle générale, un MC comporte au moins deux ou trois alinéas consacrés à ces deux éléments.

Voici quelques exemples de réactions négatives de la part de certains groupes, tel qu'indiqué dans la section Points à examiner :

- effets particulièrement négatifs ou injustes pour certaines provinces ou régions;
- traitement inégal de certaines sphères de notre société;
- traitement préférentiel accordé à certaines régions du pays;
- protestations contre la trop grande portée de la politique;
- dénonciation du gaspillage de ressources gouvernementales;
- affirmations de certains groupes voulant que la politique ne soit pas conforme à d'autres initiatives gouvernementales; et
- dénonciation du double emploi entre la politique et un programme existant.

Certaines critiques risquent d'être émises concernant :

- les nouvelles difficultés qui pourraient surgir dès que les mesures seront mises en oeuvre,
- les répercussions d'un échec de la politique, ou
- les attentes excessives qui ne pourront être satisfaites même si la nouvelle politique est couronnée de succès.

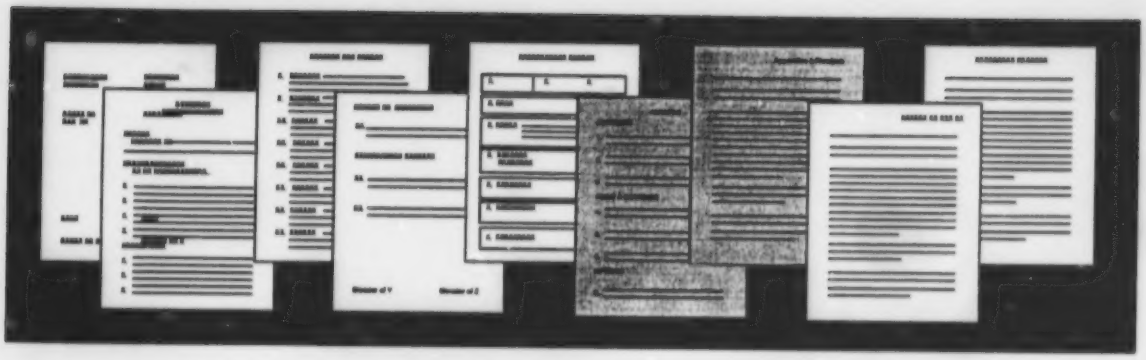
Dans chaque cas, vous devez indiquer comment le ministre entend résoudre le problème, y compris, au besoin, la forme que devraient prendre les consultations avec les intéressés. Faites en sorte que les stratégies énoncées soient convaincantes et tiennent véritablement compte de l'opposition que l'adoption des propositions risque de susciter dans certains milieux.

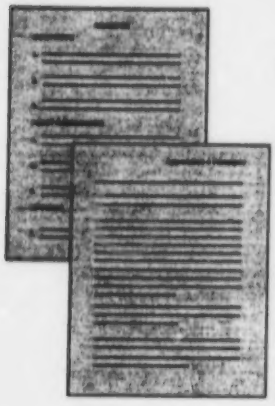
Les risques de contestation notés dans la section Options et dans le Plan de communication doivent être traitées dans la section Problèmes et stratégies.

Pour cette section, les rédacteurs travaillent normalement en étroite collaboration avec les spécialistes en matière de communications de leur ministère afin que tous les risques précités soient pris en compte dans le plan de communication.

Exemples

Faible	**Préférable**
PROBLÈMES ET STRATÉGIES 8. Problème : Industrie canadienne X s'élèvera sans doute contre certains aspects de cette proposition. Le problème risque d'ailleurs de s'aggraver si d'autres secteurs en viennent à craindre d'autres coupures ou si le gouvernement de la province A affirme être traité d'une façon injuste.	PROBLÈMES ET STRATÉGIES 8. Problème : Certaines grandes entreprises du secteur X pourraient soutenir que, en annulant les subventions destinées à ce dernier, le gouvernement ne respecte pas les promesses qu'il a faites pendant la campagne électorale.
9. Stratégie : Avant que la décision ne soit annoncée, il conviendrait d'expliquer aux guides d'opinion de l'industrie X i) que les changements prévus ne se feront pas du jour au lendemain, ii) que les effets négatifs qu'elle risque de devoir supporter, s'il y en a, finiront bien par s'atténuer à moyen et à long terme et iii) qu'une étude de la situation pourrait permettre de trouver des solutions si les conséquences de l'initiative s'avéraient plus sérieuses que prévu.	9. Stratégie : Les consultations qui ont été amorcées avec l'industrie X - portent d'abord et avant tout sur la période de 24 à 36 mois qui précédera l'annulation des subventions, ladite période devant permettre à l'industrie de procéder à certains ajustements structurels; - servent à souligner que, à moyen et à long terme, la compétitivité accrue de l'industrie X la mettra en position de réaliser de plus grands profits; - permettent aussi, entre autres, de garantir qu'après une période d'essai de deux ans le gouvernement évaluera la situation et examinera les ajustements qui pourraient s'imposer.
	10 Problème : La province A affirme que les mesures proposées sont discriminatoires.
	11. Stratégie : L'Annonce des changements coïncidera avec celle de la décision prise récemment par le gouvernement de prolonger de dix ans la durée du programme de développement Y dans la province A.





Rédaction de la section Analyse

La section Analyse donne une information neutre et équilibrée sur tout ce qui entoure la question, ainsi que sur les facteurs qui ont été pris en considération dans la formulation des différentes options et sur les coûts que supposerait chacune d'entre elles.

Depuis le 1er janvier 1986, la section Analyse de tout MC visant l'engagement de certains fonds publics peut être mise à la disposition du vérificateur général. Le décret qui a été pris à cet égard a pour objet de permettre à ce dernier de prendre connaissance des documents analytiques dont il a besoin pour s'acquitter de ses fonctions. Le même décret prescrit toutefois la protection des recommandations et des opinions formulées par les ministres ainsi que le respect du principe voulant que les travaux du Cabinet demeurent secrets.

En examinant la section Analyse d'un MC, le vérificateur général s'efforce de déterminer, tel que prévu dans son mandat, dans quelle mesure le gouvernement a vraiment tiré le meilleur parti possible de l'argent qu'il a dépensé. Dans cette section, il faut évaluer de façon objective les facteurs se rapportant à la question ainsi que les divers choix qui se posent aux ministres. Toutefois, afin de protéger les vues, les opinions et les recommandations de ces derniers, aucune mention ne doit être faite des mesures qui sont privilégiées.

Évitez les mots proposé, recommandé ou suggéré et utilisez le conditionnel. Par exemple, plutôt que : *L 'option A accroîtra l'efficacité. . ., écrivez : Si l'option A était choisie, il en résulterait une plus grande efficacité. . .*

Il convient d'inclure les observations émises par certains fonctionnaires sur les questions connexes qui font partie de leur champ de compétence ou dont ils sont responsables.

L'Analyse se compose de trots sections : Contexte, Points à examiner et Options. Chacune est introduite par un résumé de cinq lignes (voir le modèle fourni dans la partie D).

L'Analyse

Objectifs du rédacteur

- Mettre à la disposition des ministres une analyse approfondie de tous les éléments qu'ils ont besoin de connaître.
- Examiner toutes les solutions qu'il serait réaliste d'appliquer en pareil cas, ainsi que leurs répercussions sur le plan des finances et des orientations.
- Fournir aux analystes l'information requise pour véritablement saisir le contexte dans lequel se situe la question à l'étude ainsi que la façon dont celle-ci a évolué.
- Ajouter suffisamment d'information pour permettre aux fonctionnaires d'appliquer les mesures proposées au cas où celles-ci seraient approuvées par le Cabinet.

Au fur et à mesure que progresse la rédaction de la section Analyse, vous devez vous poser les questions suivantes :

- Comment convient-il normalement de traiter la question? Si le problèmes s'est déjà posé ailleurs, comment a-t-il été réglé? Les mesures prises alors seraient-elles applicables?
- Quels sont les faits nouveaux que l'on a pu observer dans ce secteur?
- Quels facteurs ont déjà empêché qu'une décision ne soit prise à ce sujet et dans quelle mesure pourraient-ils de nouveau exercer une quelconque influence?
- La proposition vise-t-elle des programmes toujours en vigueur? Les mesures proposées viennent-elles les compléter ou font-elles double emploi? Dans ce dernier cas, comment convient-il de réagir?
- Les mesures proposées auront-elles des effets sur d'autres régions de notre pays et ces effets se feront-ils sentir de la même façon dans chaque cas? Gagnants et perdants seront-ils clairement identifiables? Quels seront-ils? Jusqu'à quel point les différences seront-elles marquées?
- Que compte réaliser le gouvernement en adoptant les mesures recommandées? Quels avantages les Canadiens en tireront-ils?
- Quels seraient les résultats, à court, à moyen et à long terme, d'une acceptation ou d'un rejet des recommandations par le Cabinet?
- Des critères ont-ils été prévus afin de vérifier la réussite des nouvelles mesures?

La **longueur** de la section Analyse dépendra naturellement de la nature et de la complexité de la question à l'étude. Toutefois, en règle générale, le texte original compte de deux à six pages, mais rarement plus de quinze (outre les appendices).

La table des matières

Pour aider les ministres à trouver plus facilement les renseignements pertinents figurant dans la section Analyse du MC, le document doit comprendre une table des matières comprenant tous les titres et principaux sous-titres ainsi que les appendices de cette section, s'il y en a.

La table des matières doit figurer immédiatement après les RM (c'est-à-dire après la vue d'ensemble des communications) et doit n'occuper qu'une seule page paginée dans la version originale et une seule page paginée dans la version traduite.

Le choix des rubriques à inclure est une question de jugement; la table des matières et des rubriques a pour objet d'aider les lecteurs, surtout les ministres, à trouver les passages où les questions abordées d'abord dans les RM sont décrits plus en détail.

L'Analyse juridique

En juin 1991, le système d'appui au Cabinet a été mis sur pied. Ce système demande que la section Analyse de chaque MC porte sur les points suivants :

- les possibilités de contestation constitutionnelle de la mesure, (y compris celles relatives à la Charte) ainsi que, le cas échéant :
  - les chances de succès d'une contestation éventuelle,
  - les conséquences d'une décision défavorable, et
  - le coût estimatif de la contestation;
- les effets d'une éventuelle contestation sur les relations fédéro-provinciales, notamment quant au partage des compétences;
- les conséquences sur les autres lois fédérales et les règlements fédéraux.

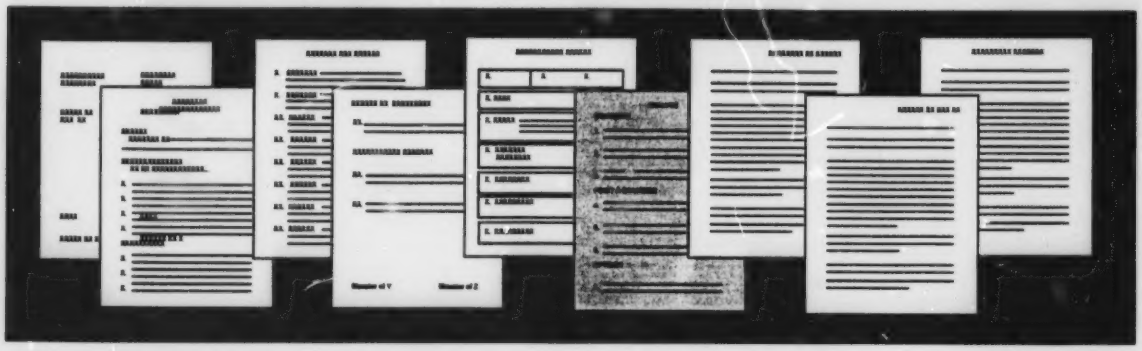
Il peut suffire, si la portée constitutionnelle est minime, d'en faire état dans la note au Cabinet.

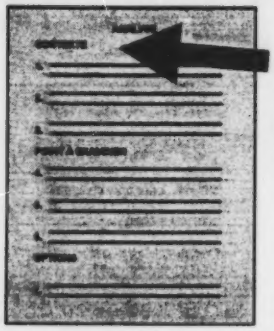
Sinon, il convient d'en dresser un sommaire comme on le ferait pour toute autre question importante et d'en tenir compte dans la formulation des recommandations aux ministres.

Doit également être signalée et circonstanciée dans l'étude économique toute mesure dont l'acceptation a pour effet d'accroître la demande (en fonds ou en personnel) de services juridiques.

- Il incombe aux conseillers juridiques d'aider les fonctionnaires de leur ministère responsable pour l'analyse juridique; ils le font avec le concours de la Section des services spécialisés de consultation juridique, Secteur des activités juridiques, qui dispose des compétences nécessaires en matière de droit constitutionnel et international. La Direction générale des politiques et de la planification ministérielle peut donner des avis et conseils relativement au système d'appui au Cabinet, dont elle est responsable.

Guide de rédaction des lois et règlements fédéraux "La direction des services législatifs du ministère de la Justice (1995)"





Contexte

Bref examen des principaux faits qui ont amené le ministre à soumettre la question au Cabinet.

- Cette section est introduite par une phrase énonçant à nouveau la question à examiner, suivie d'un texte de cinq lignes résumant les renseignements qui doivent ensuite être exposés en détail.
- Elle explique ***" Pourquoi la question est soumise au Cabinet?"***
- Elle retrace brièvement l'évolution de la situation et les motifs pour lesquels les ministres sont maintenant appelés à prendre une décision à cet égard.

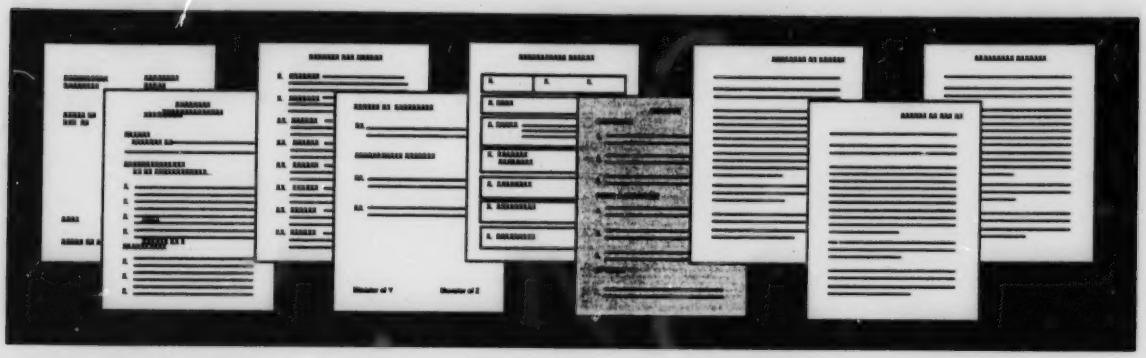
Pour une information vraiment complète et utile, rappelez-vous que vous ne devez mentionner que les éléments les plus importants en ce qui touche :

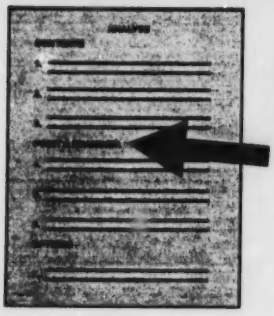
- la nature du problème que pose la question à l'étude;
- les politiques pertinentes qui sont toujours en vigueur;
- les recommandations qui émanent de groupes de travail, de commissions d'enquête ou de groupes d'étude spéciaux, ou qui sont contenues dans des rapports spéciaux;

- les décisions prises par le gouvernement actuel *
- les décisions prises par les gouvernements antérieurs *

**L'information se rapportant à ces décisions pose toutefois certaines difficultés particulières :*

En effet, il est parfois nécessaire de rappeler dans la RM certaines décisions prises antérieurement par le Cabinet pour que cette information leur soit vraiment utile, les ministres doivent dans bien des cas connaître le titre, le numéro et la date de ces décisions. Celles qui ont été prises par des gouvernements antérieurs exigent toutefois une certaine prudence, car, de par notre tradition constitutionnelle, les ministres ne peuvent avoir accès aux dossiers d'un gouvernement dont ils ne faisaient pas partie. Dans tous les cas, le résumé des décisions, tout en étant exact, ne doit comporter aucun renvoi précis au document original. Cette façon de procéder doit également être observée dans la section Analyse.





Points à examiner

Description des éléments non financiers à prendre en compte dans la formulation des différentes options proposées

- Cette section est introduite par un résumé de cinq lignes de ce qui va suivre.
- Elle sert à indiquer aux ministres que l'ensemble des groupes et des intérêts susceptibles d'être touchés par les mesures recommandées ont été définis et que leurs préoccupations ont été évaluées.

Dans cette partie de l'Analyse, les rédacteurs doivent se servir de leur propre jugement pour déterminer les cibles possibles.

Sans être exhaustive, la liste qui suit indique les groupes et les intérêts les plus souvent concernés :

affaires
syndicats
industries primaires
commerce

sciences et technologie
transports
industries liées aux ressources
institutions financières
tourisme

industries à vocation culturelle
éducation
consommation

sécurité publique
environnement
santé

engagements à l'échelle internationale
Charte des droits/égalité/justice sociale protection des renseignements personnels/accès à l'information
langues officielles

chômeurs
petite salariés
handicapés
autochtones
jeunes
personnel âgées
anciens combattants
femmes
groupes ethniques
administrations municipales
relations fédérales-provinciales
bonne utilisation de l'argent par le gouvernement

développement du Nord
développement économique et régional

groupes de pression
médias
associations professionnelles

etc.

Il va de soi que c'est surtout la nature même de la question qui permettra de déterminer les sujets qu'il conviendrait de mentionner. Vous devez limiter votre analyse à ceux qui sont les plus directement touchés et décrire brièvement dans chaque cas les principales préoccupations.

Si, par exemple, la question à l'étude pouvait intéresser les femmes, vous devez inclure dans les Points à examiner un paragraphe répondant à des questions telles les suivantes :

- La proposition tient-elle compte des différences entre hommes et femmes en ce qui concerne les sources et le niveau de revenu, le genre de travail, le niveau de vie et le rôle social?
- Prend-elle en considération la nouvelle diversité des modèles familiaux?
- Permettrait-elle à tous les groupes visés de profiter également de la nouvelle politique ou du nouveau programme?
- Vient-elle compléter ou contrecarrer d'autres initiatives prises récemment à l'égard des femmes*?

* Le dernier point s'applique dans tous les cas. Chaque proposition soumise au Cabinet n'est qu'un élément du programme de travail du gouvernement. Vous devez donc garder à l'esprit que celle que vous avez sous les yeux résulte souvent de la fusion d'un certain nombre d'autres propositions qui peuvent avoir une importance capitale pour un groupe particulier. Prenez toujours un certain recul par rapport aux mesures proposées et essayez de la situer parmi les autres initiatives gouvernementales.

Est-il possible que les mesures proposées suscitent un intérêt renouvelé pour la question? Par exemple, pourrait-elle soulever dans un secteur donné une opposition telle que des individus ou des groupes différents décident soudainement de faire front commun?

Communiquez avec votre bureau de liaison avec le Cabinet. De par sa connaissance des priorités et des intérêts actuels du gouvernement, il pourra vous aider à répondre aux questions qui précèdent.

Lorsqu'une proposition peut avoir des *répercussions sur le plan de la réglementation*, vous devez indiquer qu'un résumé de l'étude d' impact de la réglementation (REIR) est annexé à l'Analyse et en signaler les principaux éléments dans la section Justification de la RM.

Cet aspect doit être souligné pour chacune des options, d'après les éléments contenus dans le REIR. Pour éviter toute répétition tant dans l'Analyse que dans le REIR, les rédacteurs doivent inclure toute l'information dans ce dernier document. Le bureau de liaison avec le Cabinet peut vous fournir les formulaires de REIR et les directives concernant la façon de le remplir.

Exemple

Acceptable

1. **POINTS À EXAMINER**

   16. (Résumé de cinq lignes).

   Questions intéressant les femmes

   17. Il est désormais évident que XXX.

   Syndicats

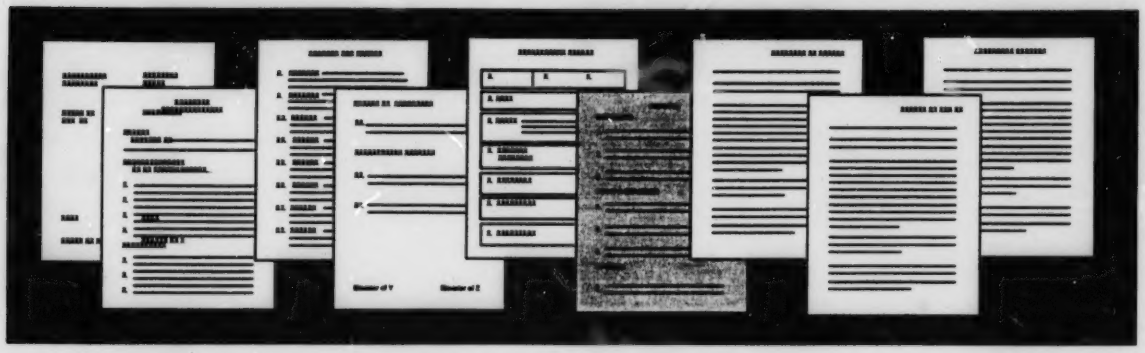
   18. Les syndicats des travailleurs du secteur de l'automobile sont d'avis que XXX.

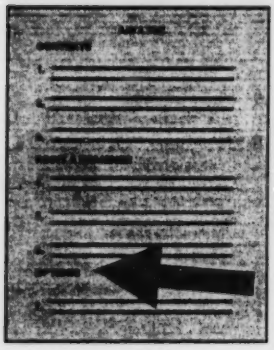
   Relations fédérales-provinciales

   19. La province de X éprouve de sérieuses réserves quant à XXX.

   Impact sur le plan de la réglementation

   20. Voir REIR, appendice C.





Options

Examen approfondi et équilibré des avantages et des inconvénients des diverses possibilités qui sont soumises aux ministres, ainsi que des détails financiers concernant chacune.

- La section est introduite par un texte de cinq lignes résumant les diverses positions qui suivent.
- Elle présente ensuite en détail l'ensemble des solutions pouvant s'appliquer au problème à l'étude.
- Elle précise dans chaque cas les avantages et les inconvénients.
- Elle comporte également une analyse objective et exhaustive des aspects financiers de chaque option
- Lorsqu'un MC ne propose qu'une seule option, il faut passer en revue les répercussions financières de celle-ci sans pour autant révéler les recommandations précises du ministre.

C'est la partie la plus importante de la section Analyse.

Une analyse détaillée des diverses possibilités donne aux ministres l'assurance que la question a déjà été examinée sous tous ses aspects et avec un esprit ouvert, et qu'ils font vraiment un choix éclairé.

En formulant chaque option, les rédacteurs doivent éviter de préciser celle qui est privilégiée par le ministre, de façon à protéger ses opinions, ses vues et ses recommandations.

Dans une certaine mesure, les sections Points à examiner et Options font nécessairement double emploi. Soulignons toutefois que la première énonce en termes généraux les éléments qui touchent la question à l'étude, alors que la seconde renferme de l'information plus détaillée.

Lorsqu'on se trouve devant un problème complexe, la définition ainsi que l'analyse détaillée des différentes solutions font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques.

Cette tâche se révèle toutefois plus ardue lorsqu'il s'agit d'une question simple ou pour laquelle, de toute évidence, une seule solution est possible. Une bonne façon de procéder en pareil cas est de vous demander s'il n'y aurait pas vraiment **d'autres** avenues à explorer.

Si vous vous trouvez dans cette situation, vous pouvez parfois vous borner à énoncer les grandes lignes des diverses options, en laissant de côté toute explication superflue. Il ne vous reste alors qu'à faire ressortir le bien-fondé de l'option recommandée en mettant en lumière les effets qu'auraient d'autres mesures qui, sans être totalement irréalistes, seraient toutefois moins facilement réalisables. Toute solution qui n'en est pas véritablement une n'a pas sa place dans un MC.

Il est préférable de placer les différentes options dans un certain ordre, par exemple, la plus souhaitable, la moins avantageuse, la moins coûteuse ou la plus dispendieuse.

Dans les cas où une seule solution est possible, les rédacteurs peuvent toujours examiner les conséquences du maintien du ***statu quo***, de même que celles qu'aurait ladite solution, sans pour autant indiquer la position du ministre à ce sujet. Cette information ne doit se retrouver que dans la RM.

Inspirez-vous du modèle suivant dans la rédaction de la section Options de l'Analyse :

OPTIONS

15. (Résumé de cinq lignes des diverses options)

Première option : (titre abrégé)

16. (Description)

17. (Détails financiers)

18. (Avantages/Inconvénients*)

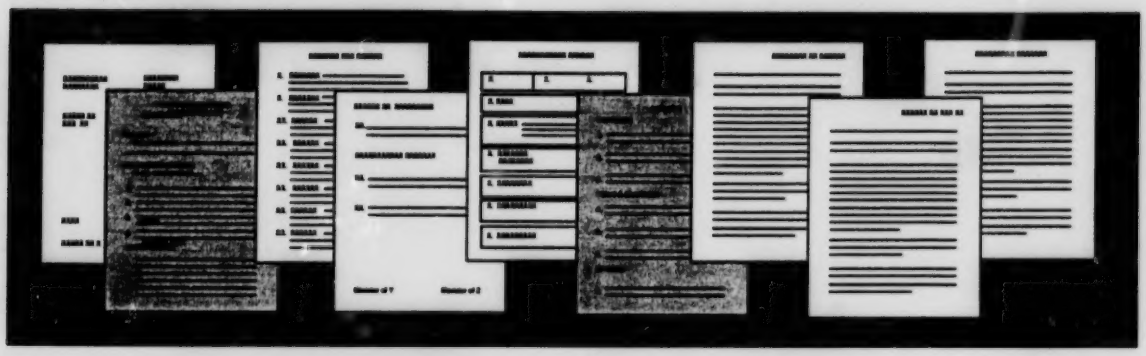
Deuxième option : (titre abrégé)

19. (Description)

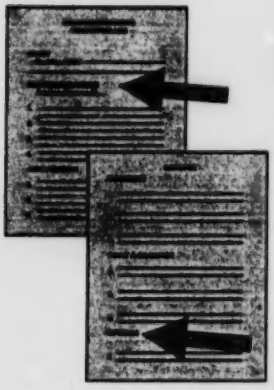
20. (Détails financiers)

21. (Avantages/Inconvénients*)

Les rédacteurs peuvent choisir d'analyser les options différemment en en résumant les avantages et les inconvénients dans un ou deux paragraphes devant conclure la section OPTIONS.



Aspects financiers



Lorsque la proposition qui fait l'objet du MC suppose l'engagement de certaines dépenses, laisse entrevoir de nouvelles recettes ou comporte d'autres aspects financiers, ces aspects doivent être signalés comme suit :

- dans un paragraphe, numéroté et placé à la fin de la section Recommandations de la RM, qui donne aux ministres un **aperçu** des exigences (coûts, sources de financement et années-personnes) qu'ils ont besoin de connaître pour prendre leur décision;

- de façon **détaillée** dans la section Options de l'Analyse, et de manière à fournir les détails nécessaires pour bien saisir la solution privilégiée.

L'information qui suit, assortie d'exemples, indique comment les aspects financiers devraient être présentés dans la RM et dans l'Analyse et donne aux rédacteurs une idée des recherches préalables qu'ils auront à faire.

Vous devez éviter de donner aux ministres trop de détails à la fois. Il est plus important de les aider à bien saisir les aspects financiers de la proposition sur laquelle ils sont appelés à se prononcer. La section la plus détaillée est d'ailleurs celle qui concerne la solution recommandée.

La plupart des décisions entraînant l'engagement de nouvelles ressources financières et humaines doivent être approuvées par le Conseil du Trésor avant que l'on ne procède à une quelconque mise de fonds ou que des contrats fermes ne soient signés. L'approbation du CT est également requise si l'on veut obtenir les ressources supplémentaires dont on a besoin (par exemple, en cas d'augmentation de la charge de travail) ou appliquer une formule particulière de recouvrement des frais.

C'est pour ces raisons, ainsi qu'à cause des responsabilités de leurs ministres respectifs, que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances doivent être consultés quant aux répercussions financières, directes ou indirectes, de toute nouvelle initiative. Ces répercussions ne sont toutefois pas toujours évidentes, d'où la nécessité de rester en contact avec ces ministères du début à la fin de la rédaction du MC, surtout lorsque l'un ou l'autre risque de s'opposer fortement à la proposition ou d'avoir d'importantes observations à faire.

Les observations émises par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances concernant les aspects financiers de la proposition doivent figurer dans la section Position des ministères de la RM et dans la partie sur les aspects financiers que comporte la section Options de l'Analyse, tout spécialement si ces observations sont importantes ou si elles sont la manifestation de la nette opposition de ces deux ministères.

Quelques directives générales

- Lorsqu'une proposition n'exige, à court ou à long terme, aucune ressource financière ou humaine additionnelle, la section Recommandations de la RM doit se terminer par un paragraphe non numéroté et portant ce qui suit : ***La présente proposition ne requiert ni le prélèvement de nouvelles ressources sur les réserves gouvernementales ni la réaffectation d'une partie des services votés du ministère.***

- Énoncez clairement toutes les répercussions financières que la proposition est susceptible d' avoir. Cette question devrait être entièrement couverte par la RM et la section Analyse.

- Donnez aux membres du Cabinet la meilleure information possible. Par ailleurs, pour bien faire ressortir la fiabilité relative des prévisions, précisez si les coûts ont été pris en compte *en totalité* ou *en partie* seulement ou s'il s'agit de *chiffres approximatifs*. Au besoin, indiquez les facteurs qui pourraient modifier ces estimations.

- L'information financière contenue dans la RM doit toujours être basée sur celle que donne l'Analyse. Par conséquent, tout ce qui est mentionné dans la première doit déjà figurer dans la seconde.

- Tous les montants doivent être exprimés en dollars courants (c'est-à-dire que les dépenses prévues pour 1990 doivent être indiquées en dollars de 1990). Consultez les spécialistes du Conseil du Trésor au sujet des prévisions concernant le taux d'inflation et mentionnez la provenance des chiffres utilisés.

- Arrondissez les montants au prochain dixième de million (par exemple, 6,2 plutôt que 6,184 millions de dollars).

Présentation des aspects financiers

Introduction

Les rédacteurs devraient consulter les spécialistes des questions financières de leur ministère avant de rédiger la présente partie.

L'information contenue dans la RM et dans l'Analyse devrait normalement comporter cinq éléments, tant pour l'année en cours que pour les quatre suivantes :

1. **Coûts et recettes déjà prévus**
   les dépenses actuellement prévues pour chaque année au titre de l'initiative (ces données sont regroupées par source de financement dans l'Analyse).

2. **Augmentations proposées des coûts et recettes**
   pour chaque année, indiquez les sources de financement dans la RM et dans l'Analyse.

3. **Total**
   somme des coûts et recettes actuellement prévus et des augmentations proposées.

4. **Années-personnes (niveau actuel et augmentation proposée)**
   ces données ne sont fournies aux ministres qu'à titre d'information puisque les augmentations d'A-P doivent être approuvées par le CT. (Vous trouverez des explications concernant le calcul des chiffres indiqués dans les paragraphes 1 à 4, à la page B27.)

5. **Répercussions financières**
   comprend, au besoin
   a) un paragraphe venant préciser les données fournies en vrac aux numéros 1 à 4 et
   b) une brève description des répercussions financières, tant directes qu'indirectes, que la proposition risque d'avoir sur les programmes existants, sur les autres ordres de gouvernement et sur le secteur privé, ainsi que des éléments de passif éventuel.

La section Recommandations de la RM ne doit comporter que des extraits des paragraphes 1 à 5, tel qu'illustré dans l'exemple qui suit. Ce n'est qu'en de rares cas que le MC donnera plus de détails que ce qu'indiquent cet exemple ou l'exemple détaillé qui se trouve à la page B27.

Exemple

Acceptable

7. Que la mise en oeuvre du programme X soit financée conformément aux modalités

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
		en millions de $ courants			
Coûts déjà prévus	1,9	1,1	1,2	1,2	1,0
Augmentions proposées	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Source A#	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**
Source B	x	x	x	x	x
Total	2,9	2,1	2,2	2,2	2,0
A-P : Nombre actuel	14,0				
Augmentation proposée*	8,0				

* Sous réserve de l'approbation du CT — détails à la page XX

Répercussions financières : il est probable que le programme proposé XXX.

#(Préciser les sources de financement et les chiffres correspondent à chacune. Les augmentations proposées à l'égard des dépenses fédérales doivent être indiquées en **caractères gras**.*)*

L'exemple plus détaillé que vous pouvez voir à la page B27 illustre comment présenter l' information traitée dans l'Analyse.

Présentation des aspects financiers

Façon de procéder

L'Analyse donne généralement en détail l'information indiquée ci-après et utilise les mêmes rubriques que la RM. Celle-ci, bien sûr, n'en expose que les grandes lignes.

Lorsque vous entreprenez de *rédiger la recommandation touchant les aspects financiers de la proposition* et de dépouiller les données correspondantes devant figurer dans la section Analyse, vous devez vous rappeler que c'est un exposé général de ces aspects qui intéresse les ministres. Une présentation ultérieure au Conseil du Trésor donnera des renseignements plus détaillés.

1. **Les coûts et recettes déjà prévus**
   (selon le cas) ne sont indiqués qu'à titre informatif à l'intention des ministres afin d'aider ceux-ci à mieux comprendre les augmentations proposées.

   Alors que vous avez un seul chiffre à indiquer dans la RM, vous devez, dans l'Analyse, dresser la liste de tous les éléments de l'actuelle base de ressources et préciser la source de chaque élément : services votés, transferts d'autres ministères (le ministère qui présente le MC peut avoir deux ou trois programmes axés sur le même problème, tout comme d'autres ministères peuvent offrir des programmes semblables ou connexes), les fonds prélevés sur la réserve d'intervention, les dépenses non budgétaires, etc.

2. Augmentations proposées des coûts et recettes

a) Présentation

Indiquez toujours le montant brut (et non le montant net) des augmentations, et ce, même si, parmi les sources de financement, on propose une réaffectation des ressources internes. N'effectuez aucune déduction directe ou indirecte sur les recettes projetées. Ajoutez plutôt ces montants au total brut des dépenses supplémentaires. Cependant, précisez le montant des augmentations de recettes immédiatement après le total, dans l'Analyse.

Signalez toute possibilité de recouvrement des coûts.

Dans le calcul des sommes requises, rappelez-vous que les dépenses peuvent inclure les coûts en capital, les paiements de transfert et les frais de fonctionnement, qu'elles peuvent être engagées de façon directe ou indirecte, et que les recettes peuvent découler de la perception de droits ou de redevances.

Pour plus de détails, consultez le manuel du système de gestion des secteurs de dépenses : vous pouvez obtenir ce document auprès de la division des finances de votre ministère.

N'oubliez jamais d'inclure les sommes supplémentaires dont on aura besoin pour les *activités de communication*. (Veuillez ventiler les coûts dans la partie du plan de communication intitulée Budget.)

Précisez les augmentations annuelles proposées à l'égard de chaque ministère touché , et cela, pour l'année en cours et pour les quatre suivantes.

Dans le cas des *programmes à long terme*, c"est-à-dire ceux qui entraînent des dépenses échelonnées sur un bon nombre d'années (par exemple, les programmes de la SCHL qui couvrent des hypothèques de 35 ans), vous devez inclure une estimation exprimée en dollars constants. Par exemple : "Le coût de ce programme pour les 35 prochaines années, en dollars constants, est estimé à 40 millions de dollars."

Enfin, en ce qui a trait aux programmes d'une durée fixe inférieure à cinq ans, vous devez indiquer les coûts et recettes pour la période visée.

b) Sources de financement proposées

Il existe plusieurs sources de financement possibles : 1) les niveaux de référence de votre ministère, 2) l'enveloppe (la réserve d'intervention ou les niveaux de référence d'un ou de plusieurs ministères partageant la même enveloppe que le vôtre, sous réserve de l'approbation des ministres responsables), et 3) d'autres enveloppes (sous réserve, bien sûr, de 1'approbation des ministres responsables).

Dans votre exposé, soyez précis et évitez les tournures vagues comme *La présente proposition sera financée par des organismes centraux*.

Dans tous les cas, les rédacteurs devraient s'efforcer d'obtenir l'opinion du SCT ou du ministère des Finances quant à l'opportunité des dépenses à engager, de même que celle du SCT quant à la capacité du ministère de les absorber, et indiquer clairement leur réponse.

3. Total

Le total des coûts et recettes indique la somme des dépenses déjà prévues et de celles qui sont proposées.

4. Années-personnes (niveau actuel et augmentation proposée)

Les données relatives aux années-personnes doivent être indiquées, mais elles ne le sont qu'à titre informatif puisqu'elles doivent être approuvées par le Conseil du Trésor.

Les coûts réels concernant les A-P doivent figurer dans les sections Augmentation proposée et Coûts déjà prévus.

Les chiffres concernant les A-P ne doivent être fournis que pour la première année, sauf s'il doit y avoir changement au cours d'une année ultérieure.

5. Répercussions financières

Au besoin :

a) rédigez un paragraphe synthétisant les renseignements donnés en vrac aux points 1 à 4 et
b) décrivez brièvement les répercussions, directes ou indirectes que la proposition risque d'avoir sur les programmes en vigueur, les autres ordres de gouvernement et le secteur privé, ainsi que tout élément de passif éventuel.

Les aspects financiers décrits dans l'Analyse le seront parfois de façon exhaustive. En plus de préciser, au besoin, l'information contenue dans les paragraphes 1 à 4, vous pouvez y traiter diverges autres questions comme :

- Les nouvelles ressources financières que la proposition est susceptible d'exiger.
- La possibilité que le gouvernement fédéral se charge de dépenses autrefois assumées par les provinces.
- La possibilité pour les organismes de services commune de devoir assumer certains frais cachés afin de répondre aux besoins croissants du ministère qui présente le MC, notamment au titre des services offerts gratuitement, par exemple, en ce qui concerne les bureaux.
- L' importance accordée au passif éventuel dans la formulation des options.

L'exemple qui suit illustre une façon de présenter les aspects financiers dans l'Analyse.

Exemple détaillé

1. Acceptable

	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
			$ millions		
Coûts déjà prévus	1,9	1,1	1,2	1,2	1
Services votés	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Transfert du ministère X	0,9	0,1	0,2	0,2	0,0
Augmentations proposées	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Réserve d'intervention (1)	**0,7**	**0,6**	**0,6**	**0,6**	**0,6**
Provinces (2)	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Réaffectation des ressources internes	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total (3)	2,9	2,1	2,2	2,2	2,0
Augmentations des recettes prévues	0,7	0,9	0,6	0,6	0,6
A-P : Nombre actuel	14,0				
Augmentation prévue * (4) *Sous réserve de l'approbation du CT		8,0	2,0		

1) Le SCT estime que le ministère est incapable d'absorber la nouvelle dépense et qu'il convient de prélever les fonds requis sur la réserve d'intervention.

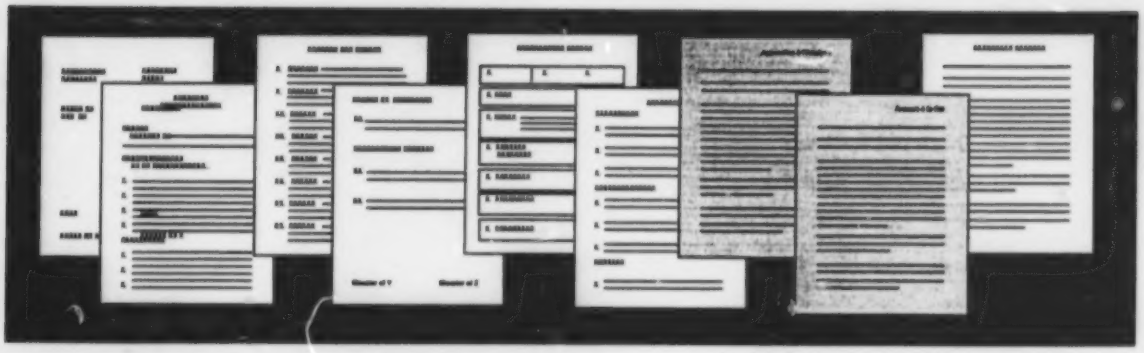
Catégorie de dépenses :

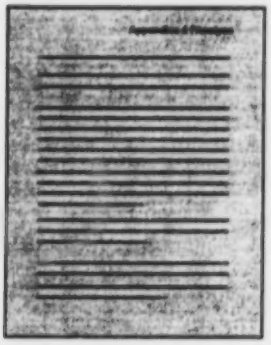
	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Ministère	—	—	—	—	—
Fonctionnement/Traitements	—	—	—	—	—
Capital	—	—	—	—	—

(2) La formule de partage des frais avec les provinces doit faire l'objet de négociations.

(3) Toutes les dépenses prennent la forme de contributions. Un taux d'inflation annuel de 5 p. 100 a été prévu.

(4) Le SCT recommande la réaffectation de certaines années-personnes.

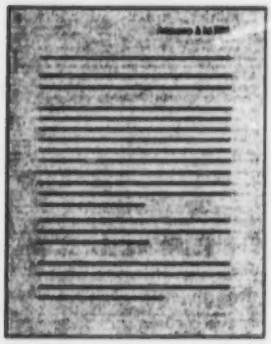




Appendices/Annexes

Pesez soigneusement la nécessité de joindre de l'information additionnelle au MC.

Un bon moyen d'éviter les frais qu'un document très long impose au système des dossiers du Cabinet consiste à inclure un résumé des annexes, en indiquant clairement où on peut se procurer les documents dans leur version intégrale (nom et numéro de téléphone). La plupart des personnes directement touchées en auront reçu un exemplaire, à l'état d'ébauche, pendant le processus consultatif.



Les appendices de l'Analyse et les annexes de la RM se retrouvent, dans cet ordre, à la fin du MC, après l'Analyse. (Voir le diagramme figuratif à la page A8.)

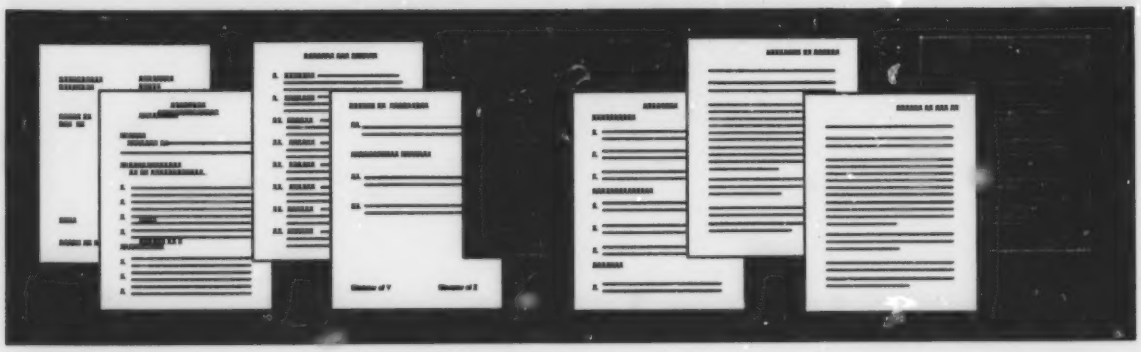
Les annexes de la RM ne devraient qu'en de rares occasions comporter d'autres documents que les Recommandations détaillées et le Plan de communication.

Veillez à ce que ***chaque*** page porte bien la mention *Appendice X de l'Analyse ou Annexe X de la RM.*

C

Les communications dans le MC

Les communications dans le MC



Introduction

Un Plan de communication établi avec soin est essentiel au succès de toute nouvelle politique. Les responsables des communications et des orientations devraient d'ailleurs conjuguer leurs efforts du début à la fin du processus de rédaction.

Au chapitre des communications, un MC compte deux éléments principaux :

Une vue d'ensemble des communications voir page C2
Un Plan de communication voir page C4

Tous les deux visent à expliquer les décisions prises par le gouvernement dans le contexte de ses objectifs globaux et à déterminer les moyens les plus efficaces de les annoncer au grand public et aux groupes les plus directement touchés.

Ensemble, la vue d'ensemble et le Plan de communication présentent une analyse approfondie de l'opinion publique et des réactions auxquelles il faut s'attendre, ainsi que divers renseignements concernant la date de l'annonce et les activités en cours à cet égard.

Les spécialistes des communications dans les différents ministères travaillent principalement à rédiger la vue d'ensemble et le Plan de tout MC, ce qu'ils font normalement en étroite collaboration avec le cabinet de leur ministre respectif. Ils contactent le Secrétariat des communications du BCP pour s'assurer que tous les critères concernant les présentations au Comité du Cabinet chargé des communications sont respectés.

Marche à suivre

Dans certains cas exceptionnels, lorsque les communications ne semblent devoir jouer aucun rôle dans l'application des mesures proposées, le Secrétariat des communications du BCP peut, à la demande du ministère, envisager de lever l'obligation de fournir un Plan de communication. Pareille mesure ne saurait toutefois s'appliquer à l'avis du ministre ni à la vue d'ensemble. À noter aussi que la plupart des sections de cette dernière doivent alors porter la mention *s/o*.

Parfois, un ministre peut recommander dans la RM une option particulière tout en soulignant les autres qui lui semblent tout aussi valables. Vous devez en tenir compte dans les sections pertinentes du Plan de communication (Considérations stratégiques, Messages et Annonce, par exemple). En de rares occasions, vous devrez peut-être rédiger une vue d'ensemble qui couvre toutes les possibilités.

Vue d'ensemble des communications

Au niveau des communications, la vue d'ensemble est le principal document rattaché au MC dont les ministres prennent connaissance. Ils doivent donc pouvoir y trouver, énoncés de façon claire et concise, les principaux éléments de la proposition à l'égard desquels les communications entrent en jeu.

Vous pouvez vous procurer auprès du bureau de liaison avec le Cabinet la dernière version du formulaire prévu pour la vue d'ensemble.

Il est important de ne jamais surcharger la vue d'ensemble. Elle doit être conforme à des règles précises touchant la disposition et doit n'occuper qu'une seule page paginée. Le texte original ne doit pas prendre plus des trois quarts de l'espace prévu sur le formulaire de sorte que la traduction, qui est souvent plus longue, puisse y entrer facilement. *Le BCP retournera le formulaire au ministère si cette condition n'est pas respectée.*

Dans chacune des sept parties de la vue d'ensemble, vous devez :

- rédiger votre texte en langage courant afin qu'il soit facile de communiquer, de se rappeler et de transmettre l'information fournie;
- éviter les phrases et les paragraphes qui n' en finissent plus;
- laisser de côté les termes techniques et le jargon;
- rester concis et vous en tenir à l'essentiel; et
- réduire chaque phrase à sa plus simple expression.

Il est particulièrement important de consulter le Secrétariat des communications du BCP afin que le MC, une fois présenté, puisse franchir rapidement toutes les étapes du processus décisionnel du Cabinet.

Le Cabinet du ministre doit prendre l'avis du CPM (Communications) en ce qui concerne le ton du message et la date de sa diffusion. Cette consultation est d'ailleurs obligatoire chaque fois que le Premier ministre ou le CPM sont appelés à intervenir. L'approbation du Directeur des communications du CPM est alors nécessaire.

1. OBJECTIFS

Énoncez de façon précise les objectifs visés par le Plan de communication.

2. LIENS AVEC LES MESSAGES ET LE CAMPAGNES DU GOUVERNEMENT

Indiquez quels lien seront établis entre l'initiative proposée et le programme du gouvernement ou ses messages globaux, ou, le cas échéant, signalez toute contradiction apparente et les solutions possibles. Montrez dans quelle mesure les activités de communication peuvent s'intégrer au grandes campagnes ou initiatives de votre ministère ou d'autres ministères.

3. MESSAGES CLÉS

Proposez trois ou quatre messages essentiels dans une langue claire et concise.

4. GROUPES CIBLES ET RÉACTIONS

Ciblez deux ou trois groupes principaux et tentez de prévoir leur réaction à l'initiative. Signalez quels aspects seront acceptés ou critiqués, et par qui.

5. ÉLÉMENTS ESSENTIELS DU PLAN DE COMMUNICATION

- Indiquez si votre approche est proactive ou réactionnelle, de faible ou de grande protée, d'envergure nationale ou régionale.
- Résumez les rôles clés (p.ex. Ministre responsable, autres ministres, députés et partenaires).
- Énumérez les activités de prépositionnement, les principales séances d'information et les outils de communication qui permettront d'atteindre les objectifs et de renforcer les messages et la visibilité.

6. QUESTIONS RÉGIONALES ET PROVINCIALES

Faites ressortir toute susceptibilité régionale ou provinciale par rapport à l'initiative et indiquez quelles solutions à adopter. Évaluez les rôles que pourraient jouer les ministres ayant des responsabilités régionales et les députés.

7. BUDGET

Précisez quelle portion de la source de financement spécifiée dans la recommandation ministérielle du mémoire au Cabinet servira aux activités de communication.

Gardez à l'esprit que la vue d'ensemble doit être traduite dans l'autre langue officielle et ne peut dépasser une page, règle qui vaut aussi bien pour l'original que pour la version traduite. Rédigez donc votre texte de façon que la traduction puisse être aussi claire que l'original.

Plan de communication

Le Plan de communication d'un MC (mémoire au Cabinet) détermine la manière dont le gouvernement entend présenter et expliquer une décision, tant à court qu'à long terme. Généralement, le Plan est rédigé en étroite collaboration avec le Cabinet du ministre. Il devrait être élaboré en même temps que la politique proposée de façon à intégrer l'aspect communication dans toutes les options présentées dans le MC.

Le Plan de communication aura rarement plus de cinq pages. Lorsqu'il s'agit d'une question de faible portée en termes de communication, il sera encore plus bref et ne couvrira pas nécessairement toutes les sections qui figurent ci-dessous. Pour plus de renseignements à cet égard, consultez le Secrétariat des communications et de la consultation au Bureau du Conseil privé.

Un Plan détaillé devrait comporter les sections suivantes :

1. OBJECTIFS
2. ENVIRONNEMENT PUBLIC
3. MESSAGES CLÉS
4. CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES DE COMMUNICATION
5. GROUPES VISÉS ET RÉACTIONS
6. ACTIVITÉS ET OUTILS DE COMMUNICATIONS
7. COMMUNICATIONS À L'ÉCHELLE PROVINCIALE ET RÉGIONALE
8. COORDINATION HORIZONTALE
9. MAINTIEN DES ACTIVITÉS ET DE LA VISIBILITÉ
10. PARTENARIATS
11. BUDGET
12. CRITÈRES ET PLAN D'ÉVALUATION

1. OBJECTIFS

- Les objectifs de communication sont fixés à partir des recommandations contenues dans le MC, de l'analyse fournie dans la section sur l'environnement public, du plan de communication stratégique du ministère et de l'approche stratégique globale du gouvernement en matière de communication.
- Énoncez de façon précise les objectifs visés par le plan de communication. Les objectifs poursuivis consisteront souvent à sensibiliser un plus grand nombre de personnes, à rallier la population à un projet, à faire mieux connaître les intentions du gouvernement et, dans certains cas, à expliquer d'apparentes contradictions.

2. ENVIRONNEMENT PUBLIC

- Résumez les perceptions et susceptibilités du public à l'égard de la question, y compris les positions connues des principaux groupes cibles et celles de tout groupe national ou régional intéressé. Exposez la position des provinces ou des régions concernées par la proposition.

- En préparant cette section, il sera important :

  - de mentionner les résultats des études, rapports, recherches sur l'opinion publique et sondages auprès de groupes témoins réalisés par le ministère, par d'autres ministères ou par le secteur privé;

  - de faire état de l'attention particulière portée à cette question au Parlement;

  - de résumer ce qui s'est dit dans les médias (y compris les éditoriaux) à l'échelle nationale et régionale, et de dégager les principes tendances qui s'y révèlent;

  - d'analyser le contenu de la correspondance et des pétitions adressées aux ministres; et

  - de souligner toute activité de lobbying ou manifestation importante et toute autre forme de pression.

3. MESSAGES CLÉS

- Sans entrer dans les détails, énoncez les idées essentielles à communiquer relativement à la proposition. Idéalement, on ne devrait pas formuler plus de trois ou quatre messages.

- Les messages doivent répondre aux objectifs et être susceptibles de retenir l'attention des principaux groupes cibles. *Évitez de présenter tout le scénario.* Les messages doivent être clairs, concis et positifs.

- On doit utiliser une langue et un vocabulaire axés sur le citoyen et refléter les valeurs essentielles des Canadiens *(voir Intégrer aux communications du Gouvernement du Canada un volet axé sur les citoyens)*.

- Les messages doivent également souligner ou illustrer la collaboration avec les provinces et les autres partenaires, ainsi que la transparence et la responsabilité du gouvernement.

- Les messages doivent établir un lien avec les messages essentiels du gouvernement.

4. CONSIDÉRATIONS STRATÉGIQUES

- *Facteurs externes.* Déterminez les facteurs externes qui pourraient influencer les réactions (p.ex. historique du dossier, relations fédérales-provinciales, législation ou questions pertinentes soulevées à la Chambre des communes, annonces récentes ou à venir, équilibre régional dans les annonces).

- *Approche.* Proposez la meilleure approche possible - proactive ou réactionnelle, de faible ou de grande portée, diffusion nationale ou régionale - en fonction des objectifs, des exigences de l'initiative, de l'environnement public et du programme et des objectifs d'ensemble du gouvernement.

- *Déroulement*. Indiquez si l'initiative nécessite un prépositionnement auprès des groupes cibles ou s'il importe de solliciter le point de vue de tierces parties afin de recueillir des appuis avant et/ou après toute annonce publique.

- *Opportunités*. Indiquez si l'initiative est bien vue par la population, les médias, les groupes d'intérêt et les gouvernements provinciaux. Si possible, établissez un lien avec les événements importants déjà prévus qui constitueraient un appui symbolique à l'initiative ou permettraient de la mettre en contexte.

- *Défis*. Soulignez l'hostilité des médias, l'indifférence du public, la complexité de la question ou la divergence par rapport aux intérêts régionaux, sectoriels ou internationaux.

5. GROUPES VISÉS ET RÉACTIONS

- Précisez qui sont les principaux groupes cibles (généralement deux ou trois) en établissant un ordre de priorité et essayez de prévoir leurs réactions.

- Dressez une liste des groupes cibles secondaires.

- Évaluez si les Canadiens en général croiront que l'initiative favorise la cohésion sociale, politique ou économique.

6. ACTIVITÉS ET OUTILS DE COMMUNICATION

- Les activités doivent viser à démontrer comment la décision affectera les Canadiens en général et ce qu'elle signifie pour eux.

- Optez pour des outils de communication adaptés aux groupes cibles (journaux hebdomadaires pour les localités rurales, Internet pour les jeunes, etc.). En plus des moyens traditionnels, faites appel aux présentations audiovisuelles, aux téléconférences, au courrier électronique et aux sites Web. Si possible, organisez les conférences de presse à un endroit se rattachant au sujet, et prévoyez des tournées régionales pour les ministres et les autres députés.

- Décrivez les séances de breffage ou d'information à huis clos pour les députés, les médias ou les parties intéressées; précisez le contenu de la documentation (pochettes de presse, documents de base, publications, articles prêts à reproduire pour les bulletins parlementaires, etc.).

- Décrivez le rôle du ministre responsable et de son ministère. Si le ministre responsable prévoit s'adresser aux médias et autres groupes dans une seule langue officielle, suggérez le nom d'un ministre qui se chargerait de le faire dans l'autre langue.

- Décrivez le rôle des autres ministres du Cabinet. (Le rôle des ministres ayant des responsabilités régionales devrait figurer à la section 7 ci-dessous.) Si possible, attribuez des rôles à des députés et à des sénateurs.

7. COMMUNICATIONS À L'ÉCHELLE PROVINCIALE ET RÉGIONALE

- Établissez la stratégie à adopter pour répondre aux susceptibilité provinciales et régionales par rapport à l'initiative. Le cas échéant, proposez un rôle pour les ministres ayant des responsabilités régionales.

8. COORDINATION HORIZONTALE

- Indiquez comment sera gérée la coordination interministérielle. Précisez quels ministères seconderont le ministère responsable et définissez leurs rôles.

- Mettez en lumière toute corrélation avec d'autres campagnes et messages et montrez comment les communications liées à cette initiative seront utilisées pour promouvoir les stratégies et les thèmes généraux du gouvernement.

9. MAINTIEN DES ACTIVITÉS ET DE LA VISIBILITÉ

- À suite des activités et des annonces initiales, indiquez quelles activités seront mises en place pour renforcer le message (p. ex. annonces publicitaires, tournées de conférences, consultation, brochures et dépliants, publicité postale, interviews accordées à des journalistes, Internet, participation à des tribunes radiophoniques).

- Décrivez les activités et les mécanismes qui seront mis sur pied pour assurer la participation du public à long terme.

- Précisez comment les activités proposées contribueront à assurer au gouvernement une plus grande visibilité et à sensibiliser davantage la population à son programme.

10. PARTENARIATS

- Décrivez les rôles de partenaires qu'assumeront les représentants de gouvernements provinciaux ou territoriaux, le secteur privé, les sociétés à but non lucratif, les groupes clients, etc. Parlez des démarches visant à assurer la visibilité désirée à l'apport du gouvernement. Désignez des porte-parole pour les deux langues officielles.

11. BUDGET

- Précisez quelles ressources financières et humaines seront requises pour mettre en oeuvre le plan de communication proposé en vous référant aux sources de financement spécifiées dans les recommandations ministérielles. Dans le cas de propositions majeures, il faut allouer aux activités de communication une partie suffisante du budget afin de réaliser les objectifs.

12. CRITÈRES ET PLAN D'ÉVALUATION

- Déterminez les moyens à utiliser - surveillance des reportages des médias, sondages d'opinion, processus de participation des citoyens, analyse du courrier, etc. - pour suivre l'évolution de la question à court et à long terme et pour évaluer l'efficacité de la stratégie, particulièrement certains éléments bien précis comme les programmes de publicité. Précisez comment l'information ainsi obtenue servira à modifier la stratégie, au besoin.

Autres préparatifs concernant l'examen par le Cabinet et l'annonce de la décision

Comme le MC doit franchir toutes les étapes du processus décisionnel avant d'être approuvé par le Cabinet, le rédacteur est parfois appelé à coordonner la rédaction de divers documents dont :

- les documents devant servir à informer les membres du caucus;
- la liste de sujets d'entretien et les notes documentaires devant servir au ministre aux réunions des comités du Cabinet ou en d'autres circonstances;
- les communiqués de presse;
- la documentation destinée aux médias; et
- tout autre document devant venir étayer l'annonce de la décision.

D

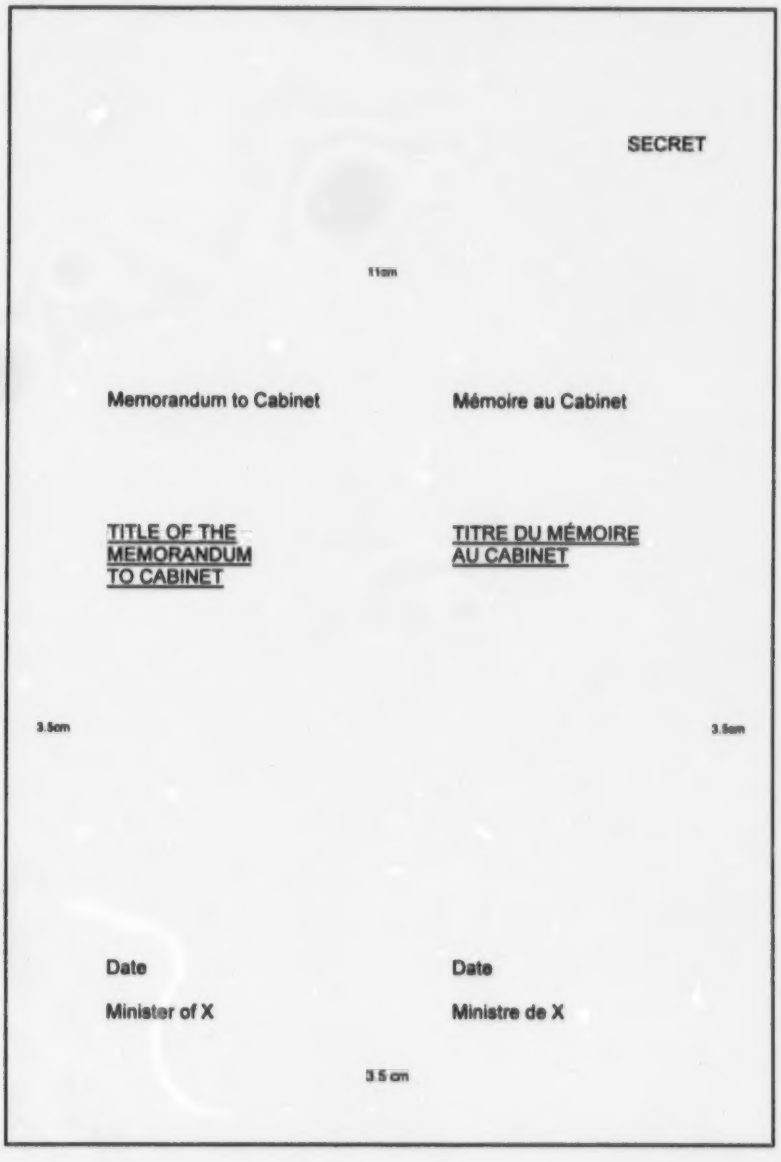
Les préparatifs en vue de la présentation du MC

Introduction

Page titre - Disposition

De toute évidence, le contenu du MC est à la base des résultats qu'il permettra d'obtenir. Cependant, ne sous-estimez jamais l'importance d'une information bien présentée. Si le texte se présente bien et se lit facilement, il aura une bien meilleure portée que si les diverges parties en sont mal agencées et si le fil conducteur est difficile à suivre.

Veuillez suivre les modèles suivants (le papier utilisé doit toujours être de format 8" x 14").



Il ne s'agit ici que d'un exemple. Tout au long du MC, y compris sur la page de titre, le texte français ou anglais peut être placé à gauche ou à droite.

RM - Disposition

Mettez-vous à la place du lecteur lorsque vous décidez de la façon de présenter l'information fournie. Les rubriques à utiliser pour les principales sections de la RM et de l'Analyse sont celles que prévoit la partie B du Guide. Toutefois, si cela peut aider le lecteur à mieux suivre, vous jugerez peut-être bon d'ajouter des sous-rubriques afin de mettre en lumière certains points.

Parfois, le soulignement de certains passages ou leur impression en caractères gras facilitent la lecture du texte. En d'autres occasions, une énumération en retrait permet une meilleure compréhension.

3.5cm

RECOMMANDATIONS MINISTÉRIELLES

OBJET

Convient-il XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé :

1. que soit instauré un programme de renouveau industriel destiné à XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

2. que (qu') XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXX.

3.5cm 3. que (qu') XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX. 3.5cm

4. que le mode de financement suivant soit approuvé : XXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXX.

JUSTIFICATION

Industrie X

5. On distingue trois possibilités d'expansion dans l'ouest du Canada pour l'industrie X:

La première : XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

La deuxième : XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

La troisième : XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

3.5cm

Toutes les sous-rubriques que le rédacteur juge bon d'ajouter dans un MC, outre celles prescrites par le BCP, doivent être (1) centrées et (2) en minuscules, sauf pour les majuscules prescrites par l'usage.

3.5cm

CONSULTATIONS ET PERSPECTIVES

6. XXXX

3.5cm

ANALYSE

CONTEXTE

1. (Énoncé de la question suivi d'un résumé de cinq lignes).

2. En 1967 était adoptée une nouvelle politique de X qui avait pour objet de (d') XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

POINTS À EXAMINER

3. (Résumé de cinq lignes)

4. Trois points principaux méritent notre attention :

- les questions intéressant les femmes
- la petite entreprise et
- les relations fédérales-provinciales

Questions intéressant les femmes

5. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

3.5cm

Petites entreprises

6. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

Relations fédérales-provinciales

7. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

OPTIONS

8. (Résumé de cinq lignes). Deux options ont été envisagées, à savoir

Option 1 (titre abrégé)

9. (Description)

10. (Détails financiers)

11. (Avantages et inconvénients)

Option 2 (titre abrégé)

12. (Description)

13. (Détails financiers)

14. (Avantages et inconvénients)

Disposition : règles pour les rédacteurs

Page couverture

Cette page ne renferme que les renseignements indiqués dans l'exemple (voir page D3). La date qui y figure est celle à laquelle le ministre signe le document. Seul le titre doit être souligné.

Pagination

La numérotation des pages est consécutive à partir de la page couverture de la RM jusqu'à la fin des annexes (voir l'exemple qui suit).

Ne dactylographiez votre texte que sur un seul côté de la page. Dans la version finale du MC, qui sera imprimée au BCP, les deux côtés seront utilisés.

Le numéro de chaque page doit toujours figurer en haut, au centre.

Il ne faut pas ajouter des pages en blanc lorsqu'une version est plus longue que l'autre.

Cette numérotation peut commencer soit avec le texte ***français***, soit avec le texte ***anglais***.

Page 1	Page couverture bilingue du MC (cette page n'est pas numérotée).
Pages 2, 4, 6, 8, 10	Version traduite des Recommandations ministérielles
Pages 3, 5, 7, 9	Recommandations ministérielles
Page 11	Vue d'ensemble des communications
Page 12	Version traduite de la vue d'ensemble des communications
Page 13	Table des matières
Page 14	Version traduites de la table des matières
Page 15	Première page de l'Analyse
Page 16	Première page de la version traduite de l'Analyse

Note : La pagination doit se faire d'un bout à l'autre sans l'insertion de pages blanches entre les sections.

Rappelez-vous que la RM ne peut jamais prendre plus de quatre pages dans la langue de départ (cinq dans la version traduite). Si la dernière page de la version traduite des RM (page 10) n'est pas requise, laissez une page blanche numérotée, avec la mention PAGE BLANCHE/BLANK PAGE au centre de la page.

Rubriques et sous-rubriques

Seules les rubriques prévues dans le présent guide pour la RM doivent être utilisées, et toutes doivent l'être. Lorsqu'une rubrique ne fournit aucune matière, il faut ajouter la mention s/o après le numéro du paragraphe.

Vous pouvez ajouter des sous-rubriques dans la RM, l'Analyse et les annexes chaque fois que cela peut faciliter la compréhension du texte. Consultez à ce sujet les parties D4 et D6.

Numérotation des paragraphes

Tous les paragraphes de la RM, à l'exception de celui de l'OBJET, sont numérotés consécutivement. La numérotation commence à la première recommandation. En règle générale, ceux qui font partie de la section Analyse sont aussi numérotés consécutivement, le premier paragraphe du Contexte recevant le numéro 1.

Dans la section Recommandations comme dans le reste du MC, les alinéas sont numérotés comme suit :

1.
1)
a)
i)

Annexes et appendices

Les mots Annexe X de la RM ou Appendice X de l'Analyse doivent figurer dans le coin supérieur droit de toutes les pages de ces documents.

Renvois

Tout au long du MC, marquez les renvois en indiquant le numéro des paragraphes et la section à laquelle ils appartiennent. Ex. : Voir par. 9 de l'Analyse. Dans les renvois, veuillez éviter toute mention de pages.

Signature du ministre

Le ou les ministres signent à la fin de la RM.

La signature du ministre, qui n'apparaît que sur une seule des deux versions, est suivie de son titre, dans les deux langues :

Minister of X
Ministre de X

Si plus d'un ministre signe le document, les signatures, suivie du titre bilingue de chacun, figurent suivant l'ordre de préséance du Cabinet :

1)
Minister of A
Ministre de A

2)
Minister of B
Ministre de B

3)
Minister of C
Ministre de C

(Les numéros suivis d'une parenthèse n'apparaissent pas dans la version finale.)

Demandez au ministre de signer avec un stylo, un stylo à bille ou un feutre à **encre noire** et à pointe suffisamment grosse pour que la signature puisse être assez bien reproduite.

Abréviations/Sigles

Les abréviations courantes, comme par ex. et c.-à-d., et les sigles bien connus, comme CN, R.-C. et OTAN, sont acceptés pourvu qu'il n'y ait aucun risque de confusion.

Les mots ou les titres qui apparaissent pour la première fois doivent être énoncés au complet. Ex. Entente de développement économique et régional (EDER).

Disposition : règles pour les dactylos/ préposés au traitement de textes

MARGES

Les marges sont réglées à 3.5 cm à l'exception de la marge de 11 cm au haut de la page couverture. Lorsque le document sera imprimé sur du papier de couleur, toute information qui apparaît dans la marge sera cachée.

TAILLE DES CARACTÈRES

Bien souvent, c'est après une journée longue et difficile que les ministres, leurs collaborateurs et bon nombre de hauts fonctionnaires lisent les mémoires au Cabinet. Pour cette raison, les RM doivent être composées uniquement en **taille 14**. *Il faut utiliser les caractères Courrier New, Courrier ou Times New Roman.*

La vue d'ensemble des communications et toutes les autres parties du MC (Analyse, appendice à l'Analyse et annexe à la RM, Plan de communication compris) doivent être composés uniquement en caractères de **taille 12**.

LONGUEUR DU DOCUMENT

Les mémoires au Cabinet, avec toutes leurs sections - RM, vue d'ensemble et Plan de communication, Analyse, appendices, annexes, etc. - ne doivent toujours **pas dépasser 27 pages** (version originale) y compris la table des matières, sans quoi il faut obtenir l'autorisation du sous-secrétaire (Opérations) avant de les soumettre à un comité.

DISQUE

Pour faciliter la correction des petites erreurs de mise en page, un disque contenant le mémoire au Cabinet en entier doit accompagner le document original signé et deux (2) copies envoyées au BCP.

E

Renseignements supplémentaires

RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Le système des dossiers du Cabinet

Le MC appartient à un ensemble de documents qui sont appelés à franchir les différentes étapes du processus décisionnel et qui constituent le système des dossiers du Cabinet.

Les documents suivants, qui accompagnent le MC au fur et à mesure que sont franchies les étapes du processus décisionnel, sont rédigés par le Bureau du Conseil privé :

- **l'ordre du jour de la réunion du comité du Cabinet** indique la date et l'endroit prévus pour cette réunion, ainsi que les questions qui seront alors abordées, avec leur numéro de référence;

- **un rapport de décision de comité (CR)** est émis dès que le comité a pris une décision. Le CR renferme des recommandations à transmettre :

  i) au ministre, avec des instructions quant aux changements à apporter à la proposition, ou
  ii) au Cabinet pour fins de ratification;

- lorsque le MC est prêt à être soumis au Cabinet, il est inscrit à l'ordre du jour pour la prochaine réunion du Cabinet;

- Le CR et le MC auquel il correspond constituent la documentation de base devant permettre au Cabinet d'orienter ses discussions et de ratifier la décision d'un comité, auquel cas on émet un rapport de décision (RD). Celui-ci peut prendre l'une des deux formes suivantes :

  i) lorsque la décision du Cabinet confirme celle du comité, c'est un RD(C); ou
  ii) si elle est différente, c' est un RD.

Le système des dossiers du Cabinet a pour objet de fournir aux ministres l'information dont ils ont besoin sous forme de documents concis, faciles à lire et normalisés. Il vise également à faciliter le processus de consultation et de décision en permettant aux personnes qui ont besoin de documents précis de les consulter sans difficulté.

Outre les documents du Cabinet des types décrits ci-dessus, vous êtes susceptibles de recevoir des "dossiers" du Cabinet. Ce genre de document comprend des **aides-mémoires *, des reproductions de diapositives sur papier et des présentations** rédigées en vue de réunions du Cabinet ou des ses comités. Ces notes documentaires sont imprimées comme les documents officiels du Cabinet et ils sont l'objet du même contrôle.

Le système des dossiers du Cabinet est administré comme suit :

1. Réception et impression : Dès que le texte original d'un MC a reçu la signature du ministre, il est envoyé dans les deux langues officielles, avec *deux* copies, au service suivant :

   Service du système des dossiers du Cabinet
   Bureau du Conseil privé
   Suite 404
   Édifice Langevin

Après l'avoir imprimé sur un papier de couleur prédéterminée, le BCP transmet le MC aux ministres et à certains hauts fonctionnaires.

**** voir p. E-5 pour de l'information additionnelle au sujet des aides-mémoires***

2. Distribution : Les documents du Cabinet, y compris les MC, sont distribués aux personnel dont le nom figure sur une liste qui fait l'objet d'un contrôle sévère. On y retrouve entre autres, les ministres, les sous-ministres et les hauts fonctionnaires du BCP et du CPM. Le système de contrôle, qui est informatisé, repose sur l'utilisation d'un code à barres qui apparaît sur chaque copie de tous les documents du Cabinet transmis par le BCP.

3. Contrôle et vérification : Tous les documents du Cabinet doivent être retournés au BCP après une période de temps déterminée. À l'occasion, celui-ci vérifie si la liste des documents que les destinataires ont en main est exacte.

Les avant-projets sont confidentiels au même titre que les documents du Cabinet. Ceux qui sont conservés doivent être traités en conséquence.

Les MC doivent être retournés au BCP dès que la question dont ils traitent est réglée. Une liste des affaires classées, c' est-à-dire des questions à l'égard desquelles le Cabinet ou l' un de ses comités a pris une décision, est distribuée environ toutes les deux semaines à tous les destinataires.

Les rapports de décision (RD) doivent être renvoyés au BCP aussitôt que possible.

Le contrôle et le renvoi des documents du Cabinet qui se trouvent dans un ministère sont confiés à un fonctionnaire désigné, qui appartient généralement au bureau de liaison avec le Cabinet de ce ministère.

De temps à autre, les vérificateurs du BCP ou les agents de sécurité des ministères effectuent une vérification du degré et de l'efficacité du contrôle qui est exercé par les destinataires de documents du Cabinet pour garantir la sécurité de ces derniers. Ils s'assurent en même temps que les documents qui n'ont toujours pas été retournés sont les mêmes que ceux qui figurent sur la liste mécanographique du BCP.

MESURES DE SÉCURITÉ APPLICABLES À LA TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION DANS LE CAS DES DOCUMENTS DU CABINET

- Les documents du Cabinet doivent être préparés sur des systèmes informatiques autonomes dans une aire désignée comme zone de sécurité par le ministère, conformément à la Politique du gouvernement concernant la sécurité. L'accès doit en être limité aux personnes qui ont besoin de l'information.

- Des documents du Cabinet peuvent être préparés sur des systèmes informatiques en réseau pourvu que l'accès au lecteur réseau soit soumis à un contrôle rigoureux, et limité aux employés qui ont la cote de sécurité voulue et qui doivent prendre connaissance du document.

- Les lecteurs réseau contenant des projets de documents du Cabinet doivent faire l'objet d'une évaluation des menaces ou des risques de manière à ce qu'ils soient bien protégés contre une intrusion de l'intérieur ou de l'extérieur du réseau ministériel, y compris par le biais d'une connexion Internet. Les contrôles d'accès au système / au réseau doivent être testés.

- Les projets de documents du Cabinet doivent être sauvegardés sur des disquettes et protégés conformément aux normes de la sécurité matérielle.

- Les systèmes automatisés de production des projets de documents du Cabinet doivent être accrédités pour la production de documents classifiés.

- Les projets de documents du Cabinet ne doivent pas faire l'objet d'une transmission électronique intraministérielle, interministérielle ou à distance sans recourir à l'encryptage ou à d'autres méthodes approuvées par le Centre de la sécurité des télécommunications (CST).

CONSULTATION ET DOCUMENTS LIÉS À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

- La consultation est un volet essentiel de l'élaboration des politiques et du processus de décision. La consultation d'autres ordres de gouvernement et d'organismes non gouvernementaux doit être effectuée à l'aide de documents de travail qui ne peuvent être assimilés à des documents du Cabinet. On peut rédiger un projet de document du Cabinet en parallèle.

- La gestion horizontale des questions stratégiques exige que les projets de documents du Cabinet fassent l'objet de consultations au sein des ministères et auprès d'autres services fédéraux. Ces projets de documents ne doivent être transmis qu'aux personnes ayant la cote de sécurité voulue et qui doivent commenter l'élaboration de la politique ou du programme.

LA SÉCURITÉ DES DOSSIERS DU CABINET

- En règle générale, le MC porte la cote SECRET, mais on lui attribue aussi à l'occasion une cote de sécurité plus élevée.

- Lorsqu'il devient manifeste que le texte sur lequel vous travaillez est un MC, vous devez lui attribuer la cote SECRET.

- Le mot SECRET doit apparaître dans le coin supérieur droit de chaque page du MC, que celui-ci soit en version finale ou à l'état d'ébauche.

- *Aucune* copie signée d'un MC ne doit être conservée dans les dossiers du ministère ou du ministre.

- Les documents du Cabinet devraient être mis à la disposition des seules personnes qui doivent absolument en prendre connaissance.

- Quiconque est amené à manipuler des documents du Cabinet doit avoir la cote de sécurité requise. Il est interdit de copier ou de reproduire de quelque façon que ce soit les documents du Cabinet distribués par le BCP, qui portent la signature du ministre.

- La sécurité des documents doit être assurée en tout temps (utilisation de cadenas du type prescrit, accès interdit au public dans les locaux où sont gardés les documents du Cabinet, surveillance permanente).

- Le nombre de documents prêtés à une même personne doit demeurer restreint.

Règles à respecter

Le Bureau du Conseil privé a reçu pour mandat du Premier ministre de veiller à la bonne marche des opérations du Cabinet et de ses comités.

À cet égard, le bureau de liaison avec le Cabinet joue un rôle déterminant, car c'est lui qui est appelé à seconder le BCP dans cette tâche. Restez donc en contact avec lui.

Trois règles fondamentales s'appliquent à la présentation des MC au BCP. Si elles ne sont pas respectées, les documents sont retournés aux ministères.

1. *Consultation d'autres ministères*

L'une des étapes à franchir avant qu'un MC ne soit déposé devant les membres du comité du Cabinet compétent est la consultation interministérielle. Les ministres doivent être informés aussi bien de l'appui que de l'opposition que manifesteront les ministères ainsi que des vues du BCP, du SCT et du ministère des Finances. Les préoccupations de l'ensemble des responsables des secteurs visés doivent être définies pour que les ministres puissent arriver à un consensus.

2. *Présentation bilingue et maximum de trots pages*

Tous les MC, y compris leurs annexes, doivent être rédigés dans les deux langues officielles. Par ailleurs, le texte de la RM ne doit pas excéder quatre pages dans la langue originale.

3. *Respect des délais*

Règle des sept jours

Les ministères doivent signaler au BCP, au moins sept jours ouvrables avant la réunion du comité du Cabinet compétent, leur intention de présenter un MC

Règle des cinq jours

Toute la documentation destinée au Cabinet et à ses comités doit être prête cinq jours ouvrables avant la date prévue pour la réunion de sorte que tous les ministres puissent en prendre connaissance.

Exceptions : En quelques rares occasions, ces règles peuvent être modifiées pourvu que le président du comité intéressé donne son consentement.

Le bureau de liaison avec le Cabinet de votre ministère

Votre bureau de liaison avec le Cabinet a la responsabilité de s'assurer que toutes les présentations au Cabinet sont conformes aux normes établies dans le présent guide.

À titre de principal chaînon entre vous et le BCP, il vous aide également à franchir les différentes étapes du processus décisionnel. Le bureau peut :

- vous conseiller dans la rédaction de votre MC de façon que celui-ci réponde à toutes les exigences prescrites; et
- de concert avec le BCP, s'assurer que toutes les règles de procédure sont bien respectées.

Il peut également vous fournir les noms de personnes-ressources au sein du BCP et déterminer quand votre MC peut être inscrit à l'ordre du jour d'une réunion du comité compétent.

Il peut en outre vous informer des derniers changements concernant l'orientation donnée aux priorités du gouvernement.

* Aide-mémoire

L'aide mémoire est un document dont la présentation est assez libre et que les ministres utilisent pour informer leurs collègues. L'aide-mémoire joue le même rôle que le mémoire au Cabinet, mais il n'est pas soumis aux règles traditionnelles touchant la présentation.

On recourt à l'aide-mémoire lorsqu'il est difficile de rédiger un MC (ou une RM, qui peut également être présentée à titre de document distinct), faute de temps, ou lorsqu'il est souhaitable de conseiller les ministres à l'aide d'un document court dont la présentation peut varier.

Présentations audio-visuelles au Cabinet

Les présentations audio-visuelles (diapositives, tableaux, transparents et textes explicatifs) s'avèrent parfois des compléments utiles au document écrit. Souvent, elles permettent de faire gagner du temps aux membres du Cabinet et, dans bien des cas, facilitent la discussion d'une proposition.

Vous devez faire parvenir une copie de votre présentation au BCP pour qu'elle soit préparée sous la forme d'un document "formel". **Les documents de couleurs ne sont pas recommandés en raison du coût élevé et du temps additionnel à les reproduire.**

Les films et les présentations sonores avec diapositives servent à donner des renseignements généraux sur la question à l'étude et, partant, contribuent à la replacer dans son contexte. Les diapositives, les tableaux et les transparents servent à donner une dimension visuelle aux explications fournies par le ministre. Quant aux textes et tableaux explicatifs (voir plus bas) qui sont distribués aux réunions des comités, ils donnent au ministre la possibilité d' exposer de façon détaillée les liens qui existent entre les divers groupes de renseignements.

Loi en vigueur	Résultats d'une étude	Observations du ministère	Recommandations au Cabinet concernant l'étude

Certaines règles de base doivent être respectées pour que les diapositives, les tableaux et les transparents produisent les résultats souhaités :

- la présentation doit être faite dans les deux langues officielles (la projection simultanée de deux séries de diapositives constitue une bonne solution à ce problème)
- ces documents doivent pouvoir être lus à une certaine distance
- chaque diapositive ne doit porter que sur un seul thème

- il convient de ne pas donner trop d' information à la fois, soit de se limiter, en règle générale, à six à huit lignes comptant chacune six à huit mots
- vous devez vous en tenir à l'essentiel
- les tableaux donnent de bons résultats
- l'utilisation de la couleur est un bon atout
- de nombreux ministères disposent d'ordinateurs capables de produire du matériel visuel de grande qualité

Pour une présentation de bon calibre, demandez l'aide des spécialistes de votre ministère.

Points à surveiller dans l'ensemble

Préparatifs

- ☐ Communiquez avec le bureau de liaison avec le Cabinet de votre ministère afin d'obtenir les dernières directives concernant la rédaction des MC.
- ☐ Définissez avec précision la question à soumettre au Cabinet et déterminez dans quelle mesure elle nécessite vraiment l'attention de ce dernier (voir page A3).
- ☐ Demandez l'information requise aux spécialistes des programmes, des orientations, des questions financières et des communications de votre ministère.
- ☐ Communiquez avec les ministères susceptibles d'être touchés et prévoyez des consultations officielles.
- ☐ Si votre bureau de liaison avec le Cabinet ne l'a pas fait, avisez vos personnes-ressources au BCP qu'un MC est en préparation.
- ☐ Entrez en contact avec le Conseil du Trésor et le ministère des Finances (au besoin).

Rédaction proprement dite

Rédigez en langage courant et restez concis.

Recommandations ministérielles (RM)

Titre

- ☐ Description, en quatre ou cinq mots, du sujet traité dans le MC.

1. **Objet**

- ☐ Résumé d'une seule phrase exposant la question que le Cabinet est appelé à examiner et à résoudre, et introduit par les mots *Convient-il....*

2. **Recommandations**

- ☐ Mesures, choisies parmi plusieurs options, que le ministre demande au Cabinet d'approuver.
- ☐ Cette section sert de base au rapport de décision du Cabinet (RD).
- ☐ Dans certains cas, les recommandations sommaires sont suivies de renvois aux recommandations détaillées qui sont annexés à la section Recommandations ministérielles.

- ☐ La dernière recommandation (questions financières), qui indique sous forme de tableau les dépenses déjà engagées, les augmentations prévues (y compris les sources de financement), les coûts totaux et les années-personnes requises, est suivie d'un court paragraphe donnant plus de précisions sur ces questions.

3. Justification

- ☐ Le ministre y énonce les principaux motifs qui l'ont amené à formuler ses recommandations.
- ☐ Au besoin, on y retrouve les principaux éléments contenus dans la section Contexte.
- ☐ Les éléments de la section Points à examiner qui indiquent l'appui que suscitera la proposition y figurent aussi.
- ☐ Le choix d'une option de préférence à telle ou telle autre s'y trouve expliqué.
- ☐ Cette section se termine par un résumé des conséquences du rejet des recommandations.

4. Consultation et perspectives

- ☐ Afin de tenir compte du processus de consultation plus étendu qui requiert de nombreuses questions.

5. Considérations fédérales provinciales

- ☐ Démontre la nécessité de travailler en partenariat avec les provinces.

6. Position des ministères

- ☐ Énoncé de la position (favorable ou défavorable) adoptée par les fonctionnaires des ministères touchés à l'égard des mesures recommandées et description précise de leurs préoccupations.
- ☐ Énumération, par ministère, des questions qui n'ont pu être réglées par vole de consultation et que les ministres devront trancher.
- ☐ Indication, dans les cas où certaines ressources financières sont requises, des consultations qui ont eu lieu avec le SCT ou le ministère des Finances et énoncé de leur opinion.

7. Considérations environnementales (si nécessaire)

- ☐ Une section importante dans les RM qui sera incluse seulement lorsque l'initiative proposée peut avoir des répercussions sur l'environnement.

8. Problèmes et stratégies

☐ Problème : description, fondée sur les Points à examiner, et évaluation des principaux problèmes qui risquent de se poser et des critiques qui peuvent être émises.

Stratégie : résumé de la stratégie à appliquer dans chaque cas

En règle générale, un MC comporte au moins deux ou trois paragraphes de cette nature.

Vue d'ensemble des communications

Cette section laisse entrevoir aux membres du Cabinet la façon dont les médias et la population risquent d'interpréter la question et, brièvement, les mesures que le ministre compte prendre.

Un plan de communication est également requis (voir partie C).

L'Analyse

☐ Faire en sorte que l'analyse porte bien sur les grands thèmes indiqués à la page B17.

☐ Faire commencer chaque section par un résumé de cinq lignes.

Contexte

☐ Section introduite par un résumé énonçant de nouveau la question.

☐ Aperçu des principaux facteurs qui ont poussé le ministre à soumettre la question au Cabinet.

☐ Explication des motifs qui justifient la proposition.

Points à examiner

☐ Description des éléments non financiers qui sont entrés en ligne de compte lors de la formulation des différentes options.

☐ Garantie que le recensement des groupes et des intérêts susceptibles d'être touchés de plus près a été fait et que leurs préoccupations ont été prises en considération.

Options

☐ Présentation détaillée de chaque option, y compris les avantages et les inconvénients.

☐ Analyse approfondie des aspects financiers, y compris :

- les coûts déjà prévus,
- les augmentations proposées (et les sources de financement),
- le total
- les années-personnes (niveau actuel et augmentation proposée) et
- les répercussions financières.

☐ Jamais de précisions quant à l'option privilégiée.

Version finale

☐ Veillez à ce que les vues, les opinions et les recommandations du ministre ne se retrouvent nulle part ailleurs que dans la RM.

☐ Assurez-vous que toute l'information contenue dans la RM est bien fondée sur la section Analyse, c'est-à-dire que toute information factuelle qui figure dans la RM doit déjà être mentionnée dans l'Analyse.

☐ Vérifiez la clarté du MC en demandant à une personne qui n'est pas familiarisée avec le sujet de lire le document.

Transmission du MC au BCP

☐ Avant tout, de concert avec votre bureau de liaison avec le Cabinet, veillez à ce que les délais de sept et de cinq jours soient respectés.

☐ Avec le bureau, vérifiez les points suivants :

- application des règles concernant la présentation en quatre pages et dans les deux langues officielles;
- clarté du MC (voir le modèle fourni dans la partie D);
- présentation des principaux éléments du plan de communication dans la vue d'ensemble tel que prescrit dans la partie C et limitation à une page, clairement rédigée, des versions française et anglaise de la vue d'ensemble;
- exactitude des citations reprises dans plusieurs parties du MC (voir la partie D);
- qualité de la traduction;
- pagination correcte dans les deux versions;
- numérotation consécutive, dès la première recommandation, des paragraphes appartenant à la RM;
- numérotation consécutive, à partir du numéro 1, des paragraphes contenus dans la section Analyse;
- signature du ministre, avec un stylo noir et à pointe suffisamment grosse, à la fin de la RM;
- identification adéquate des annexes de la RM et des appendices de l'Analyse.

INDEX

Index

Abréviations, utilisation	D8
Affaires	B19
Affaires classées	E3
Agencement généra	A8 (diagramme figuratif; B9 : D3-6 (modèles)
Analyse (Analysis)	description A7, B15 moment de la rédaction B3, remplit elle son objectif? B17 : longueur B17
Années-personnes	aspects financiers B23 et suivantes; aucune augmentation B8
Annexes (à la RM)	leur place dans le MC A8 (diagramme figuratif); B28;mentions à y porter D8
Annonce	A4 (diagramme); Synopsis C4; Plan C7
Appendices (à l'Analyse)	leur place A8 (diagramme figuratif); B28; mentions a y porter D8
Aspects financiers	dans la RM B8, B23-27; dans l'Analyse B15, B23-27
Associations	B19
Augmentations proposées des coûts	B24; définition B28; s'il n'y a pas d'augmentation, recommandation correspondante B8
Autochtones	B19
Avis de présentation	du MC E4
Avis du ministre (Advisory Note)	A4-5; C8
BCG	voir Bureau du contrôleur général
BCP	voir Bureau du Conseil privé
BRFP	voir Bureau des relations fédérales-provinciales
Budget	dans le MC B28; relatif au plan de communication C8
Bureau de liaison avec le Cabinet	son rôle; et le titre du MC B5; et la consultation des autres ministères B13; et les priorités du gouvernement B20, E4; et le REIR B20; et la Synopsis C4; et le contrôle des documents E3; et les règles à respect[illegible] E4
Bureau des relations fédérales-provinciales	son rôle A6; quand [illegible]consulter B19
Bureau du Conseil privé (BCP)	A4 (diagramme); son rôle A5-8; E3-4; quand le consulter B7; réglementation B20; communications C3, C4, C6
Bureau du contrôleur général	son rôle B14; A8
But	rubrique du MC d'information E5
Cabinet	A4 (diagramme), A5-6
Cabinet du Premier ministre	son rôle A4-5; communications C4
Caractère confidentiel des documents du Cabinet	A6 : (B15-18); E3
Caractères gras	B25; B27; D4
Caucus	consultation B12; information des députés et sénateurs C8
CFC	voir Condition féminine Canada
Charte des droits	B19
Chiffres approximatifs	B24
Chômeurs	B19
Comité chargé des communications	A4-6; C3
Comités du Cabinet	leur rôle A6; consultation préalable des autres ministères B14; C8; ordre du jour de leurs réunions E3
Communications	leur importance dans le MC C1; et le document de travail E5

Compétence	d'un autre ministre à l'égard de la préposition B13; multiple à i'égard de la proposition E4
Compréhension	du MC A7-8, B3, D3; Synopsis C4
Condition féminine Canada (CFC)	son rôle A8; quand le consulter E4
Conditionnel	utilisation dans l'Analyse B15
Considérations politiques (Political Considerations)	description B12
Consommation	B19
Consultation	des autres ministères B13-14; son importance E4
Contexte (Background)	description B18
Contrôleur général	voir Bureau du contrôleur général (BCG)
Corrections	D9
CPM	voir Cabinet du Premier ministre
CR (rapport de comité)	A5; description E3
Dactylos	règles concernant la disposition D3-6, D9
Décisions	A5; voir RD
Délais de présentation	E4
Dépenses	définition B26
Détails à fournir	quantité à fournir dans la Justification R9, dans Options B21; dans les aspects financiers B23, 25, 27
Détails d'ordre financier	pour les options B21; B23; B25-27
Diagramme figuratif	du MC A8
Disposition	son importance A7, D3-4; exemples D3-6; conseils aux rédacteurs D7-8; règles pour les dactylos, préposés au traitement de textes D9; exemples comprenant données financières B25, 27; chiffres approximatifs B24
Document de travail (DT)	mentionné A5; description E5
Dollars constants	base d' estimation exceptionnel le B26
Dollars courants	B24; dans les exemples B25, 27
Dossiers du Cabinet	des gouvernement antérieurs, et actuel B18; système E3; distribution et vérification E3; leur sécurité E4
Éducation	B19
Environnement	B19
Évaluation	Plan de communications C8
Explication	rubriques du MC d'information E5
Faits	B4
Femmes	questions les intéressant A6; B19-20
Financement (source du)	B24-25; indication claire B25-27
Finances (ministère des)	son rôle A6; quand le consulter A5-6; B14; B23 et suivantes
Fonctionnaires, vues, observations	dans l'Analyse B15, B24; voir Position des ministères
Groupes	B9, liste B19
Groupes de pression	B19
Groupes ethniques	B19
Handicapés	B19
Inflation, taux prévu	B24
Intérêts	B9, liste B19
Interligne	D9
Jeunes	B19
Justification (Rationale)	description B9; liens avec l'Analyse B9

Langues officielles	et Points à examiner B19; et la disposition du MC, D3, D7;et l'annonce par le ministre C7
Liste des travaux du Cabinet	B5
Livre vert	s'apparente au document de travail E5
Longueur du document	RM A7, D7; Analyse B17; Synopsis C4; Plan de communication C6; Annexes B28
Marges	D9
MC d'information	A3; description E5
Mémoire au Cabinet-MC (Memorandum to Cabinet)	définition A3; quand est-il nécessaire A3; son rôle A6; rédaction soignée A7; illustration de certaines parties A8; modèles D3-6; disposition D7-9, à titre de dossier du Cabinet E3
Modèle	du MC D3-6; présentation des aspects financiers B25, 27
Modèles familiaux	B20
Notes documentaires	A4 (diagramme); mentionnées en AS-7, B3, C8
Numérotation des paragraphes	D8
Objet (Issue)	description B6; proposition relevant de plus d'un ministre B13
Options (Options)	description B21; liens avec Points à examiner B21; façon de les présenter B22; détails à fournir B21-22; aspects financiers B25-27
Organismes de services commune	quand les consulter B14; frais cachés B27
Page blanche	D7
Page couverture	B5; modèle D3; renseignements à y consigner D7
Pagination du MC	D7
Parlement	comités A3-4; et les communications C6-8
Passif éventuel	éléments de, dans les aspects financiers B24-27
Personnel exclu	son rôle A6; et les communications C3, 6
Personnes âgées	B19
Personnes-ressources au sein du BCP	E4
Prévisions	tenant compte de tous les coûts B24; tenant compte d'une partie des coûts B24; chiffres approximatifs B24
Plan de communication	sa place dans le MC (diagramme figuratif); mentionné en A5, A7, B10; rédaction C3, C6-8; longueur C6, dans le MC d'information E5
Points à examiner (Considérations)	description B19-20; liens avec Options B21
Politique	et le MC A3-6; comités A4-6; et le processus décisionnel A5; B7, 10; points à analyser B17
Position des ministères (Departmental Positions)	description B13-14; SCT, Finances, BCG B14, B23
Premier ministre	MC A3; information, A (diagramme); comités du Cabinet A5; communications C4; règles E4
Préoccupations d'ordre social	B1 9-20
Présentation au Conseil du Trésor	A (diagramme); B25
Présentations audio-visuelles au Cabinet	E6
Présentation bilingue	du MC E4; de la Synopsis C4-5; et la pagination du MC D7; et la signature du ministre D8
Présidents des comités	A-6; et les règles à respecter E4
Prévisions (fiabilité)	B24
Priorités et planification, Comité du Cabinet chargé des Priorités du gouvernement	A (diagramme); son rôle A5 mentionnées A5; E4

Problèmes et stratégies (Problems and Strategies)	description B10; liens avec Optons et Communications B11; exemples B11
Processus décisionnel du Cabinet	A (diagramme); description A5
Programme de travail, initiatives et thèmes généraux du gouvernement	dans le MC B20; C6
Projet de loi	A (diagramme); Recommandations, énonce B7
projet de MC, sécurité du	E4
Ratification	A5; voir RD
RD (rapport de décision)	description E3; A (diagramme); et Recommandations B7; des gouvernements antérieurs, actuel B18; sécurité E4
Recommandations (Recornrnendatlons)	description B7; sommaires (et détaillées) B7; conséquences de leur rejet B9; touchant les aspects financiers B8, B23 et suivantes; exemples B8, B24
Recommandations ministérielles-RM (Ministerial Recommandations)	description A7; ce qui doit y figurer B4; directives de rédaction B4 et suivantes; vues, opinions et recommandations du ministre B4; B15
Recouvrement des coûts	possible B26
Rédacteurs	conseils à leur Intention B3; contenu de la RM B4; de l'Analyse B15-17, et de la Synopsis C4
Régions	préoccupations à leur égard B9, 10, 12, 17, 19; C6-7
Règle des cinq jours	E4
Règle des sept jours	E4
Réglementation	incidences sur ce plan dans la RM B9; dans 1'Analyse B20
Règles à respecter	E4
Règles des trois pages	E4
REIR	et la Justification B9; et les Points à examiner B20
Relations fédérales-provinciales	dans la RM B9-11;dans 1'Analyse B19-20
Renvois dans le MC	D8
Répercussions financières	description B24, 27; s'il n'y en a pas, énoncé à employer B8
Responsabilité collective	des ministres A6
Résumé	(de cinq lignes B15, 18,19, 21); voir également Sommaire
Révision	titre B5; points à surveiller B3; B19, B23, C4
RM	voir Recommandations ministérielles
Rubrique et sous-rubrique	dans le MC, les utiliser avec soin D4, D7; dans les MC d'information E5; Plan de communication C6-8
SCT	voir Secrétariat du Conseil du Trésor
Secrétariat des communications du BCP	quand le consulter C3, C6
Secrétariat du Conseil du Trésor	son rôle B23; A(diagramme); quand le consulter A5; ses analystes A6; B14
Secrétariats des comités du Cabinet	A3-6
Sécurité des documents du Cabinet	E4
Service du système de dossiers du Cabinet	E3
Sigles	B14; D8
Signatures du ministre	D8; de plus d'un ministre B13, B25 (enveloppes)
Solidarité ministérielle	A6
Solution unique dans un MC	et les aspects financiers B22-23
Sommaire	(ancien titre de la RM); B4

Sous-ministres	A6
Spécialistes des communications	quand les consulter B10; leur rôle C3
Stratégies	voir Problèmes et stratégies
Syndicats	B19
Synopsis	voir Synopsis des communications
Synopsis des communications	sa place dans le MC A8, B4, D3; description E3-5; facilité de compréhension D8; dans le MC d'information E5
Textes explicatifs	E6
Titre	description B5; exemples B5
Traitement de textes	Synopsis C4; disposition D3-6, 9
Vérification	B17
Vérificateur général	peut prendre connaissance de l'Analyse B15